



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO, JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO

HELEN DE MIRANDA

O “FIM” DO PROCESSO ESTRUTURAL? UMA ANÁLISE DO LITÍGIO
ESTRUTURAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

BRASÍLIA/DF

2025

HELEN SUSANE MACHADO DE MIRANDA

**O “FIM” DO PROCESSO ESTRUTURAL? UMA ANÁLISE DO LITÍGIO
ESTRUTURAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* de Doutorado em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Fábio Lima Quintas.

**BRASÍLIA-DF
2025**

Código de catalogação na publicação – CIP

M672f Miranda, Helen Susane Machado de

O “fim” do processo estrutural? uma análise do litígio estrutural
pelo Supremo Tribunal Federal / Helen Susane Machado de Miranda. —
Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

181 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas

Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto
Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Políticas públicas. 2. Processo estrutural. 3. Diálogo
interinstitucional. I. Título

CDD 340

Elaborada por Biblioteca Ministro Moreira Alves

HELEN SUSANE MACHADO DE MIRANDA

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação stricto sensu de Doutorado em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Fábio Lima Quintas.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fábio Lima Quintas
IDP – Instituto Brasileiro de ensino, desenvolvimento e Pesquisa

Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne
IDP – Instituto Brasileiro de ensino, desenvolvimento e Pesquisa

Profa. Dra. Amanda Costa Thomé Travincas
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS

Prof. Dr. Gabriel Soares Cruz
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

A dois grandes homens, em memória, que tanta diferença fizeram na minha vida e em muitas outras. Em memória e em vida, porque seguem com seus legados dentro dos nossos muitos corações. Ao Professor Marlon Tomazette e a Sebastião Ferreira dos Santos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre e em primeiro lugar, que, em toda Sua honra e glória, permitiu que eu realizasse até os sonhos com os quais não havia sonhado.

Aos meus pais, que me concederam o milagre da vida e deram a largada para que eu pudesse partir em busca do meu lugar no mundo. Também aos meus amados irmãos.

Da minha família destaco as três mulheres com quem mais aprendo e por quem cativo admiração infinita - Luiza, Aryádine e Cristina, com todo amor.

Aos meus amados amigos.

À minha segunda casa, família Pinto. Assim também a todos os Ferreiras dos Santos, em agradecimento especial e memória à Sabazão, que nos fez família.

Por fim, a todos os professores que fizeram dessa estrada chamada doutorado um lugar de acolhimento. Em especial ao meu orientador, Fábio Quintas, por tanta paciência, por tanto incentivo e parceria. Igualmente, com o coração cheio de gratidão pelas valiosas contribuições, aos professores Mariana Barbosa Cirne, Amanda Thomé Travincas e Gabriel Soares Cruz.

RESUMO

O presente trabalho objetiva investigar como se dá a adoção do marco procedimental do processo estrutural no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com vistas a compreender a possibilidade de encerramento de um litígio estrutural. Analisa-se o papel das Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais no contexto da expansão global do controle judicial de constitucionalidade e sua relação na intervenção e controle de políticas, estabelecendo-se a releitura do papel de juízes e tribunais, sobretudo na análise de litígios de alta complexidade e no papel principal de construção de pontes transversais de diálogos institucionais e abertura dos canais políticos. Adota-se o processo estrutural como instrumento judicial para o enfrentamento de problemas sistêmicos de alta complexidade, determinados, sobretudo, pela constatação de vulneração massiva e histórica de direitos fundamentais decorrentes da inércia dos poderes públicos ou da inoperância das políticas públicas específicas, exigindo posturas com maior flexibilidade procedimental, experimentalismo processual e decisório, consensualismo, bem assim de empoderamento do próprio tribunal e das partes interessadas. Ao reconhecer a possibilidade de litígios estruturais, o STF adere ao marco procedimental sem rigor metodológico rígido e com posturas precipuamente de supervisionamento que variam entre decisões rígidas e experimentais, encaminhando postura de agente de transformação e catalisação na proteção de direitos fundamentais, adotadas segundo o contexto do próprio litígio. O processo estrutural, portanto, revela apenas uma forma de identificação de litígios e de atribuir maior legitimidade decisória às posturas do STF, na medida que a releitura da atuação do próprio tribunal implica no reconhecimento que decisões estruturais se assemelham mais a uma técnica decisória de um tribunal constitucional do que efetivamente o rigor de seguir critérios para análise de problemas estruturais. Para tanto, adota-se abordagem precipuamente descritiva, partindo-se de critérios objetivos de busca de jurisprudência. A partir de um filtro qualitativo do resultado, a análise recaiu sobre 13 ações ou processos caracterizados enquanto processo estrutural. Consolida-se os critérios qualitativos em quatro categorias: i) critério material; ii) critério processual; iii) critério de legitimidade; e iv) técnicas processuais e decisórias. A consolidação dos critérios se deu com base nos seguintes processos e temas: ADPF 347 – sistema carcerário; ADPF 635 – letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro; SL 1696 – letalidade policial e uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo; ADPF 709 – saúde da população indígena durante a pandemia da Covid-19; ADPF 742 – saúde das comunidades quilombolas durante a pandemia da Covid-19; ADPF 760 e ADO 54 – desmatamento na Amazônia Legal; ADPF's 743, 746 e 857 – queimadas no Pantanal e na Amazônia; e ADPF 976 – população em situação de rua; ADPF 973 – racismo estrutural. Conclui-se que o processo estrutural não tem fim, mas tem a finalidade de abrir os caminhos para a transformação e adequação das políticas públicas e revela uma “Corte Roberto Barroso” - a escolha de uma agenda específica pelo próprio Presidente do STF. A pesquisa adota abordagem precipuamente quantitativa dos processos estruturais identificados, julgados ou em julgamento no próprio STF, com ênfase e abordagem qualitativa na Suspensão de Liminar n. 1.696/SP - letalidade policial e a adoção de instrumentos de controle e transparência. Trata-se de processo indicado como encerrado pelo próprio STF e que serviu para identificação de padrões decisórios e das posturas do tribunal, apresentando em maior medida elementos para compreender os demais processos.

Palavras-chave: Controle judicial de políticas públicas. Litígios estruturais. Experimentalismo decisório. Diálogo interinstitucional.

ABSTRACT

This study aims to investigate how the procedural framework of structural litigation has been adopted within the Supreme Court of Brazil (STF), to understand the possibility of bringing a structural dispute to an end. It examines the role of Supreme and Constitutional Courts in the context of the global expansion of judicial review and its relationship with the review of public policies, proposing a reinterpretation of the role of judges and courts, particularly in the analysis of highly complex disputes and in the central task of building transversal bridges of institutional dialogue and opening political channels. Structural litigation is adopted as a judicial instrument to address systemic problems of high complexity, identified mainly through the finding of massive and historical violations of fundamental rights resulting from the inertia of public authorities or the ineffectiveness of specific public policies, which demands stances marked by procedural flexibility, procedural and decisional experimentalism, consensual practices, as well as the empowerment of the Court itself, and stakeholders. By acknowledging the possibility of structural disputes, the Brazilian Supreme Court adheres to the procedural framework without strict methodological rigor, and with predominantly supervisory stances that range from rigid to experimental decisions, assuming the role of an agent of transformation and catalysis in the protection of fundamental rights, in accordance with the context of each dispute. Structural proceedings, therefore, merely reveal a way of identifying disputes and of attributing greater decisional legitimacy to the Court's stances, insofar as the reinterpretation of the Court's own role implies acknowledging that structural decisions resemble more a decision-making technique of a constitutional court than strict compliance with criteria for the analysis of structural problems. A primarily descriptive approach is adopted, grounded in objective criteria for searching the Supreme Court's case law. On the basis of a qualitative filtering of the results, the analysis focused on 13 proceedings characterized as structural litigation. The qualitative criteria are consolidated into four categories: (i) material criteria; (ii) procedural criteria; (iii) legitimacy criteria; and (iv) procedural and decision-making techniques. The consolidation of these criteria draws on the following cases and subject matters before the Supreme Court of Brazil: ADPF 347 – prison system; ADPF 635 – police lethality in the State of Rio de Janeiro; SL 1696 – police lethality and the use of body cameras by the Military Police of the State of São Paulo; ADPF 709 – health of Indigenous peoples during the Covid-19 pandemic; ADPF 742 – health of *quilombola* communities (traditional communities of descendants of enslaved people) during the Covid-19 pandemic; ADPF 760 and ADO 54 – deforestation in the Legal Amazon; ADPFs 743, 746, and 857 – wildfires in the Pantanal wetlands and in the Amazon; ADPF 976 – rights of people experiencing homelessness; and ADPF 973 – structural racism. It is concluded that a structural proceeding has no end point, but rather the purpose of opening pathways for the transformation and adjustment of public policies. It reveals the selection of a specific adjudicatory agenda by the Chief Justice of the Supreme Court himself – “Roberto Barroso's Court”. The research adopts a predominantly quantitative approach to structural proceedings that have been identified and decided, or are pending decision at Supreme Court of Brazil, combined with a qualitative approach centered on Suspension of Injunction no. 1696/SP – on police lethality and the adoption of oversight and transparency instruments. This case is treated as a proceeding deemed terminated by the Court itself and is used to identify decisional patterns and institutional stances, providing, to a greater extent, elements for understanding the other structural processes.

Keywords: Judicial activism. Structural litigation. Experimentalism decision-making. Interinstitutional dialogue.

SUMÁRIO

<u>1. INTRODUÇÃO</u>	<u>12</u>
<u>2. A JUDICIALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS CONSTITUCIONAIS: TRIBUNAIS E CORTES CONSTITUCIONAIS E DIÁLOGO INSTITUCIONAL</u>	<u>19</u>
2.1. A história da jurisdição constitucional e a jurisdição constitucional na história.....	20
2.1.1 As três ondas do constitucionalismo e a expansão global da jurisdição global.....	25
2.1.2 A jurisdição constitucional no Norte e no Sul Global	28
2.2. O judicialismo na política e nas relações sociais: um caminho inevitável?	33
2.3 Para além do judicialismo: a construção de parcerias e pontes de diálogos institucionais	38
<u>3. PROBLEMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURAIS E JURISDIÇÃO ESTRUTURAL: TEORIA, HISTÓRIA E METODOLOGIA.....</u>	<u>46</u>
3.1. Definição e características do processo estrutural.....	48
3.1.1 O processo estrutural no direito norte-americano e sua influência no Brasil	54
3.2 O processo estrutural no âmbito do Supremo Tribunal Federal: considerações iniciais	58
<u>4. CARACTERÍSTICAS ADOTADAS PELO STF DEFINIDORAS DE “LITÍGIO ESTRUTURAL” E O SEU “FIM”.</u>	<u>62</u>
4.1 A Suspensão de Liminar n. 1696/SP: a obrigatoriedade de utilização de câmeras corporais por policiais militares.	63
4.2.1 O contexto fático ensejador da Suspensão de Liminar n. 1696/SP	64
4.2.2 As decisões da Presidência do Supremo Tribunal Federal na SL 1696 e seus motivos determinantes.....	67
4.2.3 Considerações finais, implicações e perspectivas futuras: os avanços jurídicos decorrentes da SL 1696 e do acordo homologado.	75
4.3 Conclusões parciais.....	79
<u>5. EM BUSCA DE UMA SÍNTESE POSSÍVEL: AFINAL O QUE É “LITÍGIO ESTRUTURAL” PARA O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?</u>	<u>86</u>
5.1 Crise do Sistema Carcerário do Brasil: ADPF 347 e o Estado de Coisas Inconstitucional.....	88
5.2 Segurança Pública e Direitos Humanos: ADPF 635 – “ADPF das Favelas”	91
5.3 Os direitos fundamentais de grupos vulneráveis em crise durante a pandemia da Covid-19: ADPF 709 e ADPF 742	96
5.4. O controle judicial estrutural ambiental: ADPF 760, ADO 54, ADPF 708 e a “Pauta Verde”	99

5.5 Combate a incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal: ADPF's 743, 746 e 857.	101
5.6 Racismo estrutural: ADPF 973	103
5.7 População em situação de rua: ADPF 976	104
5.8 Uma síntese possível	105
5.8.1 Critérios para uma síntese possível.	107

6. A DECISÃO NA RESOLUÇÃO JUDICIAL DE PROBLEMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....124

6.1 Para além da teoria da nulidade e da anulabilidade: sentenças intermediárias de inconstitucionalidade e legitimidade do Poder Judiciário	125
6.2 Modelos decisórios da jurisdição constitucional estrutural	133
6.2.1 Revisão judicial deferente	136
6.2.2 Revisão judicial conversacional	139
6.2.3 Revisão judicial experimentalista	142
6.2.4 Revisão judicial gerencial	145
6.2.5 Revisão judicial peremptória	146
6.3 Processos estruturais e(m) técnicas decisórias da jurisdição constitucional no Supremo Tribunal Federal: metodologia sem método	150
6.3.1 Caminhos para uma síntese de metodologia decisória possível no Supremo Tribunal Federal: a capacidade e a forma de resposta	155
6.3.2 Uma síntese possível: tribunal como agente de transformação	158

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O FIM É O COMEÇO.....162

REFERÊNCIAS.....176

1. INTRODUÇÃO

No contexto da gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal (STF) criou dentro da estrutura interna da presidência dois importantes núcleos. Trata-se do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC/STF) o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF). O primeiro, como o próprio nome de formação indicaria, ficaria responsável pelo acompanhamento de litígios de alta complexidade ou de natureza estrutural, cuja atuação do tribunal exigiria a adoção de posturas procedimentais flexíveis e heterodoxas. O segundo núcleo, por sua vez, atribuiria ao STF o papel de mediador de conflitos, os quais poderiam ou não ser decorrente de processos estruturais.

A partir do efetivo funcionamento destes núcleos, ao menos do ponto de vista de prática interna, é possível observar um descolamento do Supremo Tribunal Federal com a clássica forma de exercício da jurisdição constitucional, quase sempre na declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis ou atos normativos. De igual modo, o próprio tribunal concedeu releitura ao papel de “guardião da Constituição” e de responsável pela interpretação da gramática constitucional, seja por via recursal ou por via direta, por meio das ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Não se nega, também, que os dois núcleos indicaram que o tribunal passou a adotar, formalmente, ou em práticas decisórias, disposição maior para controle de políticas públicas, sobretudo quando tais políticas se relacionavam com vulneração massiva de direitos fundamentais, decorrentes ou não de um passado longínquo ou próximo. Efetivamente o tribunal passou a reconhecer determinados litígios como estrutural, incluindo-se a identificação nas informações principais dos processos.

Ocorre que, tais elementos que localizam a adoção de posturas diferentes pelo tribunal ainda estão em curso e, com a mudança de gestão na presidência do tribunal, relega-se ao futuro a continuidade destes núcleos, bem assim a forma de atuação nos litígios localizados no STF. Em razão disso, a mudança de prática não veio acompanhado de estruturas mínimas básicas para que interessados ou pesquisadores possam diretamente acessar os processos estruturais, bem assim as decisões ou os despachos caracterizando certos litígios como estruturais não vêm acompanhados de razões densas, de modo a se inferir pela análise do conteúdo o porquê de o litígio ter sido indexado como estrutural. O máximo encontrado é a indicação, como discurso normativo – e por que não, de autoridade – legitimador da indicação da novel classe informando um “quadro de violação massiva de direitos fundamentais”. Após essa curta “análise” do litígio – feita isoladamente pelo relator -, as partes interessadas eram

obrigadas a comparecer perante o tribunal e a dialogar em busca de soluções sustentáveis no tempo.

Partindo-se disso, considerando que o litígio ou o processo estrutural já encontrava com certo grau de maturação dogmática, o presente trabalho compreender a possibilidade de encerrar litígio de natureza estrutural, com vistas a compreender a *performance* do tribunal diante de casos de alta complexidade e as consequências dentro de um horizonte possível.

Isso porque, em análise transversal, já é possível observar manifestações com mandados estruturais – a exemplo da ADPF 347 e o sistema carcerário brasileiro –, como também decisões que realizavam intervenção nas mais diversas políticas que, seguindo-se o modelo de separação dos poderes deveriam ficar a cargo das demais instituições políticas e com representantes eleitos¹. Inclusive, o próprio tribunal criou hipóteses de crimes, como a equiparação ao crime de racismo os crimes de homofobia e transfobia².

A esse respeito, já havia todo um estado da arte e práticas decisórias que indicavam que o tribunal expressa ampla capacidade de resposta aos mais diversos conflitos levados ao seu conhecimento e decisão. No entanto, considerando que o marco da processualidade estrutural estabelece *standards* específicos, a problemática que passou a surgir na pesquisa se deu quanto a possibilidade de uso estratégico do litígio estrutural para autorizar o Supremo Tribunal Federal a decidir sobre os mais diversos temas. A falta de limites mínimos acerca de regras básicas de processualidade; a fixação da natureza do litígio por decisão monocrática; pareciam revelar mais uma forma de expressão da autoridade para intervir em temas sensíveis do que, efetivamente, a adoção de um modelo de processo estrutural no STF. A bem da verdade, indicava-se um “processo estrutural à STF”, suscetível ao autoentendimento do tribunal por aquele ministro sorteado para processar e julgar.

Essa questão restou evidenciada por ocasião do encerramento de um dos litígios estruturais sobre a violência e letalidade policial, ocorrido no contexto da Suspensão de Liminar

¹ Vejamos a seguinte decisão: “O direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo” (ARE 654.823 AgR. Rel. Min. Dias Toffoli. Primeira Turma. DJe 05.12.2013).

² Extrai-se o seguinte trecho da decisão: “Até que sobrevenha lei emanada do Congresso Nacional destinada a implementar os mandados de criminalização definidos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição da República, as condutas homofóbicas e transfóbicas, reais ou supostas, que envolvem aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero de alguém, por traduzirem expressões de racismo, compreendido este em sua dimensão social, ajustam-se, por identidade de razão e mediante adequação típica, aos preceitos primários de incriminação definidos na Lei nº 7.716, de 08/01/1989, constituindo, também, na hipótese de homicídio doloso, circunstância que o qualifica, por configurar motivo torpe (Código Penal, art. 121, § 2º, I, in fine).” (ADO 26, Rel. Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. DJe 06.10.2020).

n. 1696/SP, ajuizado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE/SP), que buscou a suspensão de decisão do Tribunal de Justiça local que sustou os efeitos de liminar em ação civil pública movida pela DPE/SP em conjunto com a associação Conectas Direitos Humanos que determinou a obrigatoriedade do uso de câmeras corporais em operações policiais realizadas em comunidades vulneráveis no âmbito da Baixada Santista. Buscava-se maior transparência e controle das operações policiais e redução da violência delas, notadamente quando realizadas como resposta a mortes de policiais.

Em razão disso, a pesquisa adotou o seguinte problema de pesquisa: *considerando o marco procedimental do processo estrutural adotado pelo Supremo Tribunal Federal, em que medida é possível encerrar um litígio estrutural?* Para tanto, apontou-se como resposta provisória desta pergunta que o marco procedimental do processo estrutural, segundo o quanto já identificado pela literatura específica, conquanto ganhasse adesão pelo STF, a finalidade precípua revela uso estratégico dos litígios estruturais como forma de legitimar posturas mais interventivas, pouco preocupado com a adoção de um procedimento minimamente pré-estabelecido, atraindo-se a discussão não para o marco procedimental do processo estrutural, mas para a *performance* do tribunal e suas consequências para a própria legitimidade decisória.

O processo ou litígio estrutural, representa uma evolução das práticas judiciais tradicionais ao lidar com problemas complexos e sistêmicos que afetam direitos fundamentais e, frequentemente, envolvem a reorganização de instituições públicas. Seu surgimento desafia os limites das formas clássicas de resolução de disputas, propondo um modelo aberto, dinâmico, participativo e voltado para a transformação social e institucional.

Assim, para os limites do presente trabalho, compreende-se por processo estrutural aquele que tem por objeto a solução de um litígio estrutural, entendido como um conflito cuja gênese está em um “problema estrutural”. Ou seja, em que é identificado a existência de um estado de desconformidade estruturada, contínua – histórica – ou permanente, que se afasta do ideal normativo ou constitucional. Esse estado não corresponde, necessariamente, a uma conduta ilícita pontual, mas a uma situação geral e persistente de desorganização institucional, inoperância de políticas públicas ou afronta grave e prolongada a direitos fundamentais.

De igual modo, não se desconhece a adoção de “agir estratégico” como um conceito próprio, conforme defendido por Jürgen Habermas³. No entanto, em respeito aos limites deste

³ Para Habermas, as relações sociais podem ser orientadas tanto pelo entendimento mútuo – agir comunicativo – quanto pela busca de objetivos individuais – agir estratégico. Habermas desenvolve uma tipologia sofisticada das ações sociais que permite distinguir formas de racionalidade e coordenação da ação que estruturam diferentes esferas da vida social, sendo o “agir estratégico” uma abordagem existente nas relações sociais modernas de subsistemas, político e econômico, a fim de evitar que ele influencie na compreensão que a única forma de

trabalho e considerando que as preocupações aqui analisadas dizem respeito à prática do Tribunal em si e não a uma análise do acerto ou desacerto da decisão – análise do discurso –, adota-se o termo “uso estratégico” como aquele que sinaliza uma postura para além do declarado ou, como no caso, consignado nas razões de decidir dos casos analisados.

Para operacionalizar a pesquisa, adotou-se como recorte metodológico a análise preponderante das soluções encontradas pelo STF para enfrentar o problema reconhecido como estrutural da violência policial no âmbito de grandes operações e realizadas no seio de comunidades vulneráveis. Isso não implica desconsiderar os demais casos que o Tribunal considerou como de natureza estrutural, na medida que as fontes primárias de dados utilizados foram extraídas do próprio sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, na clássica forma de pesquisa de “inteiro teor de acórdãos” – que reforça certa falha dos sistemas internos de alocar especificamente tais processos.

Destarte, a adoção do recorte metodológico do problema estrutural da violência policial se revelou como meio operacionalizador da pesquisa de modo mais salientado, porque no curso da pesquisa o STF entendeu que um dos processos estruturais sobre o tema – SL1696 – havia sido encerrado, inclusive com supervisão do cumprimento dos acordos fixados pelo juízo de primeiro grau e não mais pelo próprio Tribunal. Havia sido resgatados pontes diálogo entre as partes e não haveria mais a necessidade de intervenção do STF. Além disso, considerando a existência de litígio estrutural sob supervisão do STF com a mesma temática – ADPF 635 – se pode concluir pela estratégia de redução de acervo pelo então presidente da Corte, Min. Luís Roberto Barroso.

Nesse sentido, a divisão e operacionalização do objetivo geral de investigar a possibilidade de finalizar um litígio estrutural ocorreu por meio de quatro capítulos, em que se adotou postura metodológica precipuamente descritiva. Assim é, porque como já ressaltado nesta introdução, já era possível identificar posturas do STF na resolução de determinados problemas que, embora não identificados como estruturais, ganharam solução ampla e visaram corrigir violação histórica de direitos fundamentais.

Para tanto, o primeiro capítulo descreveu o estado da arte acerca do papel dos juízes e tribunais no contexto do estado democrático de direito. Sobretudo com análises decorrentes da chamada “terceira onda de democratização”, analisou-se o papel a ser desempenhado pelo

racionalidade moderna é a maximização de interesses políticos e econômicos, em detrimento das dimensões éticas e da construção de consensos mútuos – discursos para a integração social - que deve permear o mundo da vida. Para tanto, confira: HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: volume 1 — racionalidade da ação e racionalização social. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. v. 1.

Poder Judiciário na implementação e desenvolvimento da democracia e no contexto de contínua complexidade dos casos que eram alçados à jurisdição de uma Corte Suprema ou Corte Constitucional.

Referida análise, portanto, analisou a questão da legitimidade democrática de juízes e tribunais frente a dilemas morais razoáveis, bem assim as soluções e compreensões que a literatura nacional e comparada revelava para acomodação do papel das Cortes. Utilizou-se, estudos preocupados com dimensões reais da prática constitucional, isto é, que a interpretação da gramática constitucional ocorria em meio ou cenário de interações institucionais e susceptível a influências semelhantes a um contexto político-deliberativo. O resgate da clássica discussão – e aqui entendida como superada ou que superficializa a análise objetivada – serviu aos propósitos de fixar pressupostos teórico-dogmático no qual a jurisdição constitucional é realizada, a fim de compreender a alocação ou distanciamento do STF deste cenário, notadamente da intervenção em políticas públicas.

O segundo capítulo, por sua vez, partiu das compreensões e conclusões parciais do primeiro capítulo e se debruçou sobre a descrição do estado da arte do processo estrutural em si, com sua gênese e influências que levam a estudiosos brasileiros a internalizar em alguma medida a mesma processualidade. Desta feita, a análise foi manejada para o próprio Supremo Tribunal Federal, para entender se era possível, ao menos dogmaticamente, estender e atribuir a competência de processar e julgar processos estruturais pelo Tribunal. Assim é, porque o problema principal desta pesquisa atrai um problema secundário, consubstanciado na adoção do marco procedimental do processo estrutural pelo STF.

No terceiro capítulo realiza-se análise descritiva pormenorizada da Suspensão de Liminar n. 1.696/SP. Na medida que tal ação foi apontada pelo próprio tribunal e artigos de opinião como o primeiro processo estrutural encerrado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, optou-se por realizar sua análise em primeiro lugar para encaminhar o processo de verificação ou falseamento da hipótese acima apontada, bem assim para estabelecer padrões de *performance* geral do Tribunal e sua relação ou não com as características principais do processo estrutural, nos termos do marco procedimental realizado no capítulo anterior.

No quarto capítulo seguiu-se a mesma tônica de análise dos litígios estruturais pelo STF, todavia, com base em abordagem metodológica precipuamente quantitativa, com vistas a compreender a possibilidade se aferir algum grau de coerência decisória ou de procedimento, como também, estabelecer critérios possíveis de serem identificados da prática em si.

Objetiva-se, nestes dois capítulos, pois, apresentar uma síntese dos critérios que foram possíveis de extrair da prática constitucional do STF no contexto da resolução de

problemas constitucionais estruturais, a partir da análise precipuamente quantitativa, e, posteriormente, um segundo filtro qualitativo. A esse respeito, observou-se que os processos e as posturas do tribunal sinalizam para uma dogmática um pouco mais restrita quanto aos critérios definidores do litígio estrutural, eis que focadas na resolução do conflito em si em detrimento de uma estrutura normativo-processual. É dizer, a preocupação maior identificada se dá na capacidade de resposta diante do problema estrutural identificado, bem assim no uso estratégico de tal abordagem para legitimar as posturas do Supremo Tribunal Federal e das partes interessadas.

No entanto, foi possível uma síntese, categorizando em: i) critérios materiais: violação massiva de direitos, problemas estruturais complexos, múltiplas autoridades envolvidas e complexidade multifatorial; ii) critério processual: necessidade de estabelecer cooperação entre os atores, decisões prospectivas, flexibilidade procedimental e monitoramento contínuo; iii) critérios de legitimidade: referentes a quem estava vindicando o direito e em benefício de quem; e iv) técnicas processuais e decisórias: intervenção nas políticas, estabelecimento de metas; realização de audiências públicas; gerenciamento e supervisionamento pelo STF – NUPEC.

Partindo-se disso, o quinto capítulo se debruçou sobre as conclusões possíveis dos capítulos anteriores, notadamente, a capacidade de resposta do Supremo Tribunal Federal e de Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais, a partir de estudos de direito comparado, bem assim de tipologias decisórias que as respostas dadas pelo STF indicavam serem importantes de análise. Neste ponto, os estudos de Katharine G. Young, sobre o tratamento judicial dado aos direitos econômicos e sociais e as tipologias extraídas, as quais puderam ser objeto de cotejo com as soluções do STF. Em vista disso, foi possível fazer uma análise tipológica e apresentar os desafios das posturas.

Durante todo o trabalho adotou uma abordagem metodológica dialética. Em cada objetivo específico e capítulo partiu-se de compreensões já indicadas pela dogmática e pela prática constitucional, sobretudo, no STF, para que antíteses e novas sínteses pudessem ser construídas, a fim de chegar a uma síntese possível ou, a um fim possível do processo estrutural. A esse respeito, a ideia de fim ganhou roupagens de metáfora e duplo sentido – por isso a sua escrita entre aspas. Isso porque, ao passo que a provocação se deu como uma possibilidade de o STF por fim ou encerrar um processo estrutural, observou-se que, no STF ele tem um fim relacionado a uma finalidade precípua, que não exclui outras experiências e nem tem pretensão de encerrar a análise do processo estrutural, mas uma condição de possibilidade futura e, pois, incerta e que foge ao controle humano.

O trabalho, assim, se propõe a uma visão descritiva de um fenômeno aparentemente novo na prática constitucional do STF, principalmente, a categorização de decisões. Inova no campo de investigação por localizar a discussão nas condições de possibilidade decisórias do STF e a indicar as lentes através das quais o processo estrutural pode colher mais realidade, adequando-se à linha de pesquisa no qual se insere e contribuindo para o desenvolvimento futuro de outros trabalhos nesta Instituição.

2. A JUDICIALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS CONSTITUCIONAIS: TRIBUNAIS E CORTES CONSTITUCIONAIS E DIÁLOGO INSTITUCIONAL

Hodiernamente, conquanto posturas judiciais e jurisdicionais ocupem a primeira página dos editoriais jornalísticos e invada as redes sociais, referido protagonismo de órgãos jurisdicionais, Cortes ou Tribunais Constitucionais podem ser considerados como movimentos institucionais dotados de certa novidade e observados com maior capilaridade global após a chamada “terceira onda” de democratização/constitucionalização, sobretudo, no Sul Global.

Conforme se descreverá no presente capítulo, até a constatação de determinados marcos históricos e sócio-políticos, reinava a separação estanque de poderes, atribuindo-se à função exercida pelo Poder Judiciário tão somente a individualização da lei geral e abstrata a um dado caso concreto, sem qualquer tipo de espaço para função criativa do juiz. O Poder Judiciário apenas (re)declarava a solução previamente estabelecida na lei, por meio de raciocínio lógico-dedutivo. Isso porque, considerando que era a lei que garantia a liberdade dos indivíduos e o controle de atos abusivos do Estado, as expectativas reveladas pela sociedade impunham a estrita vinculação do Judiciário à lei⁴.

O presente capítulo, portanto, apresenta uma análise descritiva do poder jurisdicional. Por meio de uma análise longitudinal do fenômeno cunhado como “jurisdição constitucional”, busca-se compreender o desenvolvimento do instituto e compreender o atual estado da arte dele, notadamente para fixar pressupostos teóricos e pragmáticos ocorridos por meio e concomitantemente ao desenvolvimento da noção e concepções de constituição e constitucionalismo até os dias atuais, seus avanços e retrocessos, como também as eventuais crises desveladas por este novo protagonista institucional. Referida análise perpassará, ainda, por modelos e tendências, cujo caminho foi e continua sendo forjado por decisões judiciais, sobretudo, por Tribunais e Cortes Constitucionais no Norte e Sul globais. Trata-se de ponto de partida essencial para a compreensão das decisões e dos processos estruturais no âmbito do Supremo Tribunal Federal do Brasil, objeto de investigação do presente trabalho.

⁴ QUINTAS, Fábio Lima. **O Mandado de Injunção perante o Supremo Tribunal Federal: a reserva de jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal para o suprimento das omissões legislativas**. 2013. 376f. Tese (doutorado). Universidade do Estado de São Paulo, Faculdade de Direito, p. 95.

2.1. A história da jurisdição constitucional e a jurisdição constitucional na história

Em essência, a jurisdição constitucional representa o poder ou a atribuição conferida a juízes e tribunais ou órgãos especializados para revisar e controlar a conformidade constitucional de leis e atos normativos governamentais. É comumente conhecida como *controle de constitucionalidade* e surge concomitantemente com a ideia moderna da constituição como Lei Fundamental de um Estado ou Nação, isto é “[...] ordenamentos jurídicos são sistemas hierarquizados, em cujo ápice as constituições estão situadas. As leis só são válidas se estão de acordo com a Constituição quanto ao seu teor e se tiverem sido editadas em conformidade com os procedimentos prescritos constitucionalmente”⁵.

Com a positivação dos chamados “direitos naturais” pelo *constitucionalismo liberal* do século XVIII, o conteúdo material das normas consolidadas no texto constitucional atribuiu ao referido diploma o caráter de posição superior dentro de um dado sistema constitucional. Resgate-se, neste ponto, que a bandeira central dos movimentos constitucionalistas liberais era a limitação e proteção do espaço de liberdade do indivíduo frente aos abusos e arbítrios estatais, notadamente, em decorrência dos ideais revolucionários se assentarem sobre premissas burguesas e proteção das liberdades básicas. E, com a vitória da referida ideologia, os direitos, então compreendidos como naturais, passaram a ser previsto expressamente em declarações de direitos e nas constituições, que assumiam, também, vestes de instrumentos escritos em sua grande maioria⁶. Neste ponto não havia mais diferença entre direitos naturais e direitos positivados, mas tão somente normas constitucionais e infraconstitucionais.

Destarte, a função primariamente limitadora de abusos do Estado ou da maioria também se expressava em normas constitucionais que estabeleciam a forma e o exercício do poder, de modo que no contexto do *constitucionalismo liberal* – modelo principal e de maior expressão e sucesso⁷ – a noção de supremacia da constituição derivada do conteúdo plasmado pelas nas normas constitucionais. Posteriormente, no contexto do século XX a condição do conteúdo passou a ceder espaço para o simples fato de que normas eram inseridas no texto constitucional como forma de conferir maior estabilidade. A supremacia material passou a ser compreendida como suprema formal. Logo, dois seriam os principais fundamentos adotados

⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: 2017, p. 23.

⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: 2017, p. 23 e 56.

⁷ GINSBURG, Tom. HUQ, Aziz Z. **How to save a Constitutional Democracy**. Chicago: Chicago University Press, 2018.

para afirmação da supremacia da constituição: um de ordem material ou substantiva e outra de ordem genética⁸.

São desses pressupostos normativos básicos que surge a ideia de *controle de constitucionalidade*. Na medida que há um ato normativo contrário à constituição, sua supremacia é violada e, como tal há a invalidade dele, de cuja associação inicial dessas noções adveio do modelo constitucional norte-americano. A esse respeito, a jurisdição constitucional surge nos Estados Unidos, como forma de controle de constitucionalidade das leis, concebendo-se como aquele controle deferido a qualquer juízo, sem precisar se uma ação específica, uma vez que a aferição da constitucionalidade da norma era realizada no curso do raciocínio judicial para a resolução do litígio⁹.

Assim, o surgimento de uma jurisdição constitucional nos Estados Unidos vem bem antes da sua aparição na Europa e coincide com o processo de independência dos Estados Unidos, sendo sedimentado no caso *Madison v. Marbury*¹⁰, ou seja, a adoção de um desenho institucional que preveja o controle de constitucionalidade dos atos normativos adveio não de uma provisão expressa na constituição, mas de uma decisão judicial.

O célebre caso instituiu um modelo de justiça constitucional que influenciou vários sistemas pelo mundo. Na oportunidade, apreciou-se a questão de uma determinada lei contraposta a Constituição e se concluiu que todo juiz tem o poder-dever de negar validade a um ato normativo contrário a Constituição¹¹, de forma que uma lei inconstitucional não seria uma lei propriamente dita.

O precedente reafirmou o princípio da supremacia da constituição, outorgando-lhe caráter de norma, que atribui validade para os demais atos normativos. Assim, o Judiciário ao se deparar com uma lei contrária a Constituição deve deixar de ratificá-la, em razão de ser responsável pela interpretação das leis¹².

Na Europa, a jurisdição constitucional deve sua origem à ausência do *stare decisis*. Assim, a falta de obrigação de respeitar os precedentes constitucionais, sem dúvida foi um fator

⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: 2017, p. 24.

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021, p. 1000.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021, p. 1016.

¹¹ NOWAK, Jonh E; ROTUNDA, Ronald D. **Principles of constitutional law**. St. Paul: Thomson West, 2008 , p.1

¹² STONE, G; SEIDMAN, L; SUSTEIN, C; TUSHNET, M; KARLAN, P. **Constitutional Law**. 5 ed. New York: Aspen, 2005, p. 38.

determinante para o desenvolvimento de uma jurisdição constitucional¹³. Tem-se que na Europa continental no final do século XVIII, o princípio da separação de poderes marcava bem a limitação de poderes do rei e dos juízes em favor do parlamento, não se vislumbrando na época a noção de Constituição formal e rígida, para justificar mecanismos de controle de constitucionalidade das leis¹⁴. Nesse sentido, mais de um século separa a evolução da jurisdição constitucional nos Estados Unidos para a da Europa, fundada principalmente na proibição de qualquer interferência do juiz no poder legislativo¹⁵.

Para o modelo europeu continental, o sistema austríaco de jurisdição constitucional se impõe como o modelo e teve como precursor Hans Kelsen. E, diferentemente do modelo norte-americano o modelo defendido por Hans Kelsen tinha previsão na Constituição da Áustria de 1920. O referido modelo não foi alicerçado na ideia de constituição rígida ou sendo um conjunto de direitos de garantia contra os abusos da maioria e do Estado. A concepção de Kelsen era mais formalista¹⁶.

Portanto, o modelo de jurisdição constitucional em Kelsen, partia do pressuposto da criação de um órgão competente para analisar a conformidade dos atos normativos com a constituição, sendo a questão constitucional matéria principal de aferição, não se perfazendo como pressuposto de resolução de um litígio concreto¹⁷. O modelo de controle ocorria por uma Corte ou Tribunal Constitucional, concentradamente e fora da estrutura do Poder Judiciário, eis que, para Hans Kelsen, referida instituição ou os juízes e tribunais não estariam bem aparelhados para o exercício desta função.

Referido modelo concentrado, baseado nos estudos de Hans Kelsen também ganhou assento constitucional, em 1920, na Constituição da Checoslováquia. Após o fim da II Guerra Mundial, a concepção kelseniana de jurisdição constitucional exerceu grande influência na instituição do controle de constitucionalidade em diversos Estados europeus¹⁸.

Com efeito, as Constituições que seguiram a Segunda Guerra Mundial instituíram diversos princípios materiais de justiça, havendo quem atribuisse aos referidos princípios o significado meramente político. Contudo, foi atribuída também na mesma época a denominada

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021, p. 1022.

¹⁴ VALDÉS, Roberto Blanco. **El valor de la Constitución**. Madrid: Trotta, 1998, p. 20.

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021, p. 1024.

¹⁶ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 151-152.

¹⁷ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 153.

¹⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: 2017, p. 32.

força normativa da Constituição, que desencadeou a necessidade de se atribuir maior ênfase a jurisdição constitucional¹⁹.

Assim sendo, as Constituições Italiana de 1948 e a Alemã de 1949, adotaram um modelo similar ao austríaco de jurisdição constitucional, sendo o controle de constitucionalidade das leis deferido a uma Corte Constitucional, cuja decisão teria efeito *erga omnes*, mas, distintamente do modelo kelsiano, os novos modelos de jurisdição constitucional partiam da ideia de constituição rígida, cabendo a corte constitucional zelar pela supremacia da constituição²⁰.

No âmbito da América Latina, a jurisdição constitucional emergiu em contextos marcados por instabilidade política, regimes autoritários e ausência prolongada de democracia. A partir do final do século XX, especialmente com a redemocratização e as reformas constitucionais, diversos países passaram a institucionalizar mecanismos de controle de constitucionalidade por meio de cortes constitucionais ou salas especializadas nas cortes supremas²¹.

Com o fortalecimento da supremacia constitucional, houve também uma constitucionalização da vida política e social. As novas constituições ou reformas adotadas em países como Venezuela, Bolívia, Equador, Brasil, México, Argentina, Chile e Peru reforçaram a centralidade da Constituição e o papel da jurisdição constitucional como guardião dos direitos fundamentais²².

Portanto, tem-se que a ligação entre a supremacia constitucional e a jurisdição constitucional é intrínseca. Se uma constituição é concebida para ser a norma no mais alto patamar hierárquico do ordenamento jurídico, a mera declaração desse princípio, porém, é insuficiente para sua efetividade. É imperativo que exista um mecanismo robusto para fazer valer essa supremacia contra atos legislativos ou executivos que possam colidir com ela. O Poder Judiciário, por sua natureza de intérprete da lei, está singularmente posicionado para desempenhar essa função. O caso *Marbury v. Madison* explicitamente solidificou essa prerrogativa, ao declarar a nulidade de uma lei que conflitasse com a Constituição, transformando o controle judicial na ferramenta prática da supremacia constitucional. Isso

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021, p. 1025.

²⁰ VANBERG, Georg. *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 267.

²¹ LANDA, César. La Jurisdicción Constitucional em América Latina: Los retos y desafíos entrado en siglo XXI. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte**, ano, v. 12, p. 47-76, 2018, p. 47-49.

²² LANDA, César. La Jurisdicción Constitucional em América Latina: Los retos y desafíos entrado en siglo XXI. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte**, ano, v. 12, p. 47-76, 2018, p. 47-49, p. 48-50.

implica que a evolução da jurisdição constitucional não se limita apenas ao *design* institucional, mas à concretização prática do próprio constitucionalismo. Sem um controle judicial efetivo, a supremacia constitucional pode permanecer como um postulado teórico, vulnerável a conveniências políticas.

Essa progressão reflete as respostas dos sistemas jurídicos a desafios históricos, políticos e sociais. Assim, conquanto a jurisdição constitucional ande de mãos dadas com a supremacia da constituição, a adoção de estruturas institucionais ou constitucionais pela adoção de mecanismos de controle de constitucionalidade leva em consideração, sobretudo, a opção local por determinados desenhos e detrimento de outros. O simples fato de existir uma declaração de direitos ou uma constituição formal (escrita) e rígida não leva, invariavelmente pela consequência lógica de existência de controle jurisdicional de constitucionalidade²³.

Com base nestes elementos históricos e sociais, estudos dão conta que a trajetória evolutiva da jurisdição constitucional ocorre em movimentos de “ondas” de constitucionalismo. Cada uma delas com marcos históricos próprios e cenários políticos específicos os quais influenciaram nos arranjos institucionais dos Estados – ou de um mesmo Estado – em cada momento específico, adaptando-se a diferentes contextos, momentos e culturas constitucionais. A natureza cíclica da inovação e difusão constitucional, evidente nas referidas “ondas”, não é apenas uma sequência cronológica. Ela revela períodos de intensa inovação – como nos EUA pós-independência, na Europa pós-Segunda Guerra Mundial e, globalmente, após a Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim – seguidos pela difusão e adaptação desses modelos em diversos sistemas jurídicos²⁴.

As “ondas” indicam que as ideias constitucionais e os modelos institucionais não são estáticos, mas são adotados, modificados e recontextualizados em resposta a grandes mudanças geopolíticas, como a descolonização e a redemocratização. Este padrão cíclico sugere que a jurisdição constitucional é um campo dinâmico, em constante evolução, respondendo tanto às necessidades internas dos Estados quanto às transformações geopolíticas externas. Referido movimento destaca a interconexão do desenvolvimento jurídico global, onde modelos bem-sucedidos em uma região frequentemente inspiram a adoção, com adaptações, em outras. E, ainda, destaca uma relação sinalagmática entre o desenvolvimento e expansão da jurisdição constitucional e da constituição, ou seja, na medida que as constituições se

²³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: 2017, p. 32.

²⁴ GINSBURG, Tom. *The Global Spread of Judicial Review*. In: **Oxford Handbook of Law and Politics**. KELEMAN, Daniel Keleman. WITTINGTON, Keith (orgs.). Cambridge: Oxford University Press, 2007.

desenvolvem, reconhecem mais direitos e competências aos Poderes Públicos, a jurisdição constitucional também se expande internamente, ampliando o espaço antes ocupado, e vice-versa²⁵.

2.1.1 As três ondas do constitucionalismo e a expansão global da jurisdição global

Nos termos da análise realizada por Tom Ginsburg acerca da expansão global da jurisdição constitucional ou da revisão judicial, haveria três ondas do constitucionalismo e da jurisdição constitucional²⁶. A esse respeito, o recurso do autor à metáfora das ondas revela que o constitucionalismo e a jurisdição constitucional realizaram na história mundial movimentos cíclicos de idas e vindas. Em cada um desses movimentos mantinha-se a necessidade de adoção de um órgão com competência para o controle judicial, cujas competências foram se expandindo à medida que a linguagem das normas consolidadas no texto constitucional ou nas declarações de direito ganharam matizes e objetivos específicos.

A *Primeira Onda* é observada com a célebre decisão do caso *Marbury v. Madison*, em 1803, no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos, com a afirmação da constituição como norma e dotada de supremacia, como também da doutrina *judicial review* que deu origem ao modelo e ao controle difuso de constitucionalidade, isto é, aquele realizado por qualquer juiz ou tribunal no contexto das competências comuns de resolução dos casos concretos²⁷.

A *Segunda Onda*, a seu turno, é observada no Pós-Segunda Guerra Mundial, impulsionada pelo modelo de Hans Kelsen. Passou-se a incorporar o modelo de que o órgão incumbido de realizar a revisão da constitucionalidade das normas ou atos do poder público deveria ocorrer fora do Poder Judiciário e por meio de um órgão com competência unicamente para tal fim. A complexidade que envolve o controle da constitucionalidade estabelece uma necessária relação entre direito e política, em vista a linguagem de direitos que as constituições do segundo Pós-Guerra adotaram. Como tal, juízes e tribunais deveriam ficar a margem desta discussão, eis que o direito também se posiciona fora dela²⁸.

²⁵ GINSBURG, Tom. *The Global Spread of Judicial Review*. In: **Oxford Handbook of Law and Politics**. KELEMAN, Daniel Keleman. WITTINGTON, Keith (orgs.). Cambridge: Oxford University Press, 2007.

²⁶ GINSBURG, Tom. *The Global Spread of Judicial Review*. In: **Oxford Handbook of Law and Politics**. KELEMAN, Daniel Keleman. WITTINGTON, Keith (orgs.). Cambridge: Oxford University Press, 2007

²⁷ GINSBURG, Tom. *The Global Spread of Judicial Review*. In: **Oxford Handbook of Law and Politics**. KELEMAN, Daniel Keleman. WITTINGTON, Keith (orgs.). Cambridge: Oxford University Press, 2007

²⁸ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003

Conforme a análise feita por Alexandre de Melo Franco Bahia²⁹, a independência do Tribunal Constitucional em relação ao Governo e ao Parlamento era primordial para Kelsen, com seus membros sendo idealmente escolhidos pelo Parlamento entre juristas renomados. Isso porque, os estudos e análises de Hans Kelsen para a defesa do modelo concentrado de jurisdição constitucional observou que no Tribunal Constitucional da Áustria, a adoção de modelo de escolha de juízes pela própria Administração implicou, em alguma medida, na ascensão do Nazismo, revelando importante tensão entre controle judicial de constitucionalidade e os próprios ideais da democracia, sobretudo, pela exigência de imparcialidade judicial.

Neste ponto, afirma Alexandre Bahia³⁰, a eficácia do controle constitucional concentrado depende não apenas de regras formais, mas da cultura política e das práticas em torno das nomeações judiciais e do respeito às decisões judiciais por outros ramos do governo. Em termos políticos, o Tribunal Constitucional tinha duas funções cruciais: garantir a adequação da democracia, oferecendo às minorias um instrumento de defesa contra decisões majoritárias, e servir como garantia para o Parlamento, controlando os atos governamentais.

Para tanto, era necessário que a estrutura institucional criasse os Tribunais Constitucionais. Na medida que as crises jurídicas concretas ficariam com os juízes e tribunais, o controle de constitucionalidade ficaria concentrado e de exclusividade do Tribunal Constitucional. Com efeito, referido movimento permeou as constituições de países que, naquele momento inicial, emergiam de modelos fascistas ou autoritários, sobretudo, Áustria, Alemanha, Itália, Portugal e Espanha.

O traço marcante, para além dos novos desenhos institucionais, foi a adoção de uma *linguagem de direitos* pelas respectivas constituições, a qual se manifestava pela garantia ampla de direitos fundamentais em conjunto com a reformulação do sistema de separação dos poderes. A partir de 1945, portanto, observou-se uma legítima *revolução constitucional*, notadamente, pela inserção e reconhecimento das declarações de direitos em conjunto com um forte sistema de revisão judicial e de separação de poderes³¹, como forma de equalizar a tensão entre democracia e constituição.

²⁹ BAHIA, Alexandre de Melo Franco. **O controle concentrado de constitucionalidade: o “Guardião da Constituição” no embate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 41 n. 164 out/dez. 2004. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1009/R164-06.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em abril 2025.

³⁰ BAHIA, Alexandre de Melo Franco. **O controle concentrado de constitucionalidade: o “Guardião da Constituição” no embate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 41 n. 164 out/dez. 2004. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1009/R164-06.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em abril 2025

³¹ Cf.: ACKERMAN, Bruce. **The Rise of World Constitutionalism**. Virginia Law Review, Vol. 83, No. 4, 1997, pp. 771-797. ACKERMAN, Bruce. **Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of**

A *Terceira Onda do Constitucionalismo*, a seu turno, é revelada após a Guerra Fria, a Queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética. Referido movimento histórico-político marcaria um novo e importante período de (re)democratização – e que se expressa até os dias atuais, como se verá. Não só a ampliação do espectro de atuação da revisão judicial é observada a partir deste momento, mas a criação por muitas constituições de Tribunais Constitucionais, incluindo-se países africanos e asiáticos³².

Partindo-se destes elementos gerais descritos, conclui-se que a jurisdição constitucional, quer por um Tribunal Constitucional ou por juízes e tribunais ordinários – e efetivamente pertencentes ao Poder Judiciário –, foi impulsionada por marcos de rompimento com regimes autoritários. Além disso, conquanto cada Estado adote desenho institucional próprio, não é descabido chegar à conclusão de que o ponto de partida se deu a partir da *judicial review* norte-americana e do controle concentrado austríaco de 1920, conforme defendido por Hans Kelsen.

De igual modo, observa-se a aceitação global da própria jurisdição constitucional como instituição essencial ao bom funcionamento da democracia e do Estado de Direito, como uma forma de supervisionar e responder às possíveis falhas de políticas estatais – seja nos atos ordinários ou na proteção e desenvolvimento dos direitos fundamentais da comunidade. Conforme defendem Tom Gisburg e Aziz Huq³³, para a que a constituição e a democracia permaneçam no tempo sem serem esvaziadas, juízes e tribunais, ao lado de outras instituições, constituem elementos importantes dentro da estrutura democrática para evitar a implementação de regimes autoritários e a desconsideração dos direitos fundamentais. Elas protegem as minorias políticas e sociais ao passo que permitem ampla competitividade político-eleitoral e a alternância do poder. Isto é, protegem a democracia da sua cooptação por agendas ou grupos políticos que assumiram a gestão do Estado.

Na medida que a incerteza política aumenta, o poder real e formal da jurisdição constitucional tende a aumentar, eis que juízes e tribunais salvaguardam os pressupostos básicos da democracia. E, conquanto a salvaguarda da democracia não fica localizada apenas em uma instituição, no mínimo, atuam como formas de evitar ou postergar forças erosivas da

Law. Cambridge: Harvard University Press, 2019. CALABRESI, Steve G. **The global rise of judicial review since 1945, 2022.**

³² GINSBURG, Tom. *The Global Spread of Judicial Review*. In: **Oxford Handbook of Law and Politics**. KELEMAN, Daniel Keleman. WITTINGTON, Keith (orgs.). Cambridge: Oxford University Press, 2007.

³³ GINSBURG, Tom. HUQ, Aziz Z. **How to save a Constitutional Democracy**. Chicago: Chicago University Press, 2018.

democracia ou como um meio para se estabilizar temporariamente os estados de impasses político para que a sociedade se imponha frente a forças antidemocráticas³⁴.

2.1.2 A jurisdição constitucional no Norte e no Sul Global

Como visto, o percurso da jurisdição constitucional na história é marcado por movimentos cíclicos de rompimento com práticas passadas que não condizem mais com a realidade vivida por determinado Estado. Conquanto a democracia e a constituição recebam diversas concepções de acordo com as realidades locais e regionais nas quais as comunidades estão inseridas, a adoção e a consolidação de provisões constitucionais estabelecendo a competência de ao menos um único órgão para supervisionar e controlar os atos governamentais acabou se capilarizando pelo mundo como um todo, de norte a sul, de leste a oeste.

No âmbito da concepção moderna de constituição, isto é, como um instrumento escrito dotado de supremacia e com ampla proteção às minorias, as práticas constitucionais que ganharam maior respaldo e que realizaram mais influência na conformação constitucional do controle judicial bebe das fontes do hemisfério norte, do velho e do novo mundo. Não raro, o empréstimo destas práticas é realizado para compreender e desenvolver práticas semelhantes e, nada obstante a importância da doutrina da *judicial review* pelo caso *Marbury v. Madison*, é a partir do fim da II Guerra Mundial que a expansão da jurisdição constitucional ganha dimensões transfronteiriças.

Em estudo preponderantemente descritivo sobre o crescimento global da revisão judicial tendo como marco histórico os idos de 1945, Steven Calabresi destaca que a jurisdição constitucional contribuiu para a consolidação de democracias constitucionais. Com base nas experiências de 15 democracias constitucionais pertencentes ao G20, o autor argumenta que conquanto desde muito antes de 1945 é possível constatar a existência de constituições escritas, o que o torna o período pós 1945 importante é a inclusão de sistemas eficazes de revisão judicial, direitos fundamentais e mecanismos de freios e contrapesos. Com efeito, conforme se passa a expor, seu recorte se dá também da importância do supervisionamento judicial como resposta para grandes injustiças históricas, que levou tanto o empréstimo de desenhos

³⁴ GINSBURG, Tom. HUQ, Aziz Z. **How to save a Constitutional Democracy**. Chicago: Chicago University Press, 2018. Frise-se, neste ponto, que os referidos autores descrevem que o papel desempenhado pela jurisdição constitucional costuma resultar que juízes e tribunais se tornem os primeiros alvos de demandas/agendas autocráticas, sobretudo, em modelos que os tribunais não conseguem se isolar da política e do aprisionamento partidário.

institucionais de outros países como a própria criação de um espaço político para a atuação judicial³⁵.

Portanto, para o autor, a relação entre controle judicial de constitucionalidade e constituição possuem mútuo desenvolvimento no mundo. Cada vez mais a exigência de espaço político para atuação judicial ocorreu em vista à necessidade de acomodação de fatores observados na sociedade específica. Ao lado da necessidade de reparação de injustiças históricas, adiciona-se a necessidade de pensar o cenário político e constitucional em constante desenvolvimento, sobretudo em democracias emergentes, instáveis ou frágeis. Isso porque, partidos e elites políticas passaram a consolidar no texto constitucional desenhos institucionais para que mesmo fora do jogo político ou da maioria seus direitos deveriam ser protegidos³⁶.

Referidas ideias comungam com os estudos de Bruce Ackerman³⁷, no sentido de que a ascensão do constitucionalismo moderno pode ser compreendida através de dois cenários distintos, mas que moldam a dinâmica jurídica e política. Neste ponto, reafirma o quanto descrito acima de que não se trata de uma evolução linear, mas ciclos e momentos constitucionais – o fator genético. Para tanto, argumenta que, conquanto não se possa desconsiderar as influências do modelo jurídico do norte global das tradições anglo-saxãs e romano-germânicas, dois outros fatores soerguem com mais relevância para a ascensão do constitucionalismo.

Em primeiro lugar, Bruce Ackerman aponta sobre a existência e a exigência de “novo começo político”. Referido cenário ocorreria dos desafios jurídicos impostos quando determinada sociedade promove uma ruptura radical com o seu passado ao passo que estabelece uma nova ordem fundamental. A nova constituição busca a redefinição dos valores e das normas básicas da sociedade, que o direito deva ser interpretado através do novo momento vivido e, para a garantia da legitimidade desta nova ordem a função judicial se voltaria para validar e interpretar adequadamente este *novo começo*³⁸.

³⁵ CALABRESI, Steve G. **The Global Rise of Judicial review since 1945**. Catholic University Law Review, vol. 69.3.1, 2020, p. 401-444. Não se desconsidera que as análises realizadas por Steve Calabresi possuem limitações decorrentes de um necessário aprofundamento. No entanto, considerando o objeto do presente trabalho, adentrar em tais pontos induz em afastamento metodológico, de modo que, sem prejuízo do ora descrito, nos capítulos seguintes serão resgatadas outras questões e práticas constitucionais globais quanto à resolução de problemas estruturais no âmbito de Supremas Cortes ou Tribunais Constitucionais. Daí, portanto, a opção por uma análise transversal.

³⁶ CALABRESI, Steve G. **The Global Rise of Judicial review since 1945**. Catholic University Law Review, vol. 69.3.1, 2020, p. 410.

³⁷ ACKERMAN, Bruce. **The Rise of World Constitutionalism**. Virginia Law Review, Vol. 83, No. 4, 1997, pp. 771-797

³⁸ ACKERMAN, Bruce. **The Rise of World Constitutionalism**. Virginia Law Review, Vol. 83, No. 4, 1997, pp. 779.

O segundo fator apontado pelo autor decorre da dinâmica advinda do federalismo. Ao estabelecer competências e distribuir o poder pelo território se mostra necessário a existência de um legítimo poder para acomodar os diversos interesses dentro da sociedade, evitando que novos começos sejam frustrados por conflitos entre entidades estatais autônomas³⁹. Logo, observa-se que os desafios principais da jurisdição constitucional são a harmonização dos diversos direitos fundamentais e das posturas dos entes políticos que compõem o Estado, quer entre eles os cidadãos ou mutuamente, no exercício de competências constitucionais. Referidos fatores se aplicam, com as devidas adaptações, ao sul e ao norte global.

No âmbito dos Estados Unidos, a par do quanto já descrito no presente trabalho, importa que entre os anos de 1937 e 1952, a revisão judicial sofreu enfraquecimento, cujo motivo é apontado como posturas de extrema deferência judicial ao Congresso Nacional e às políticas do Presidente. Tão somente em 1952, no caso *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, a Suprema Corte manifestou uma postura mais proativa de controle e estabelecimento de limites do poder executivo. Posteriormente, em 1954, declarou a inconstitucionalidade da segregação racial no célebre caso *Brown v. Board of Education*⁴⁰.

A partir disso, a Suprema Corte passou a adotar postura mais proativa em face da ampla defesa dos direitos fundamentais. Sobretudo em razão de estruturas jurídicas e sociais de apoio, a revisão judicial e o constitucionalismo norte-americano entraram na chamada “Era da Revolução dos Direitos”, protegendo-se amplamente os direitos civis, os direitos das mulheres, direitos LGBTQ+ e as liberdades individuais⁴¹. Assim, em que pese a composição da Suprema Corte tenha sofrido alterações dos seus membros, sinalizando um certo grau de desequilíbrio ideológico, a revisão judicial nos EUA apontou sempre para a necessidade de arbitrar problemas decorrentes do sistema federal, evoluiu para responder a injustiças históricas, tendo se consolidado como pilar central da democracia do país.

Seguindo-se os modelos clássicos que serviram de fundamento para outros países, observa-se que na Alemanha, a origem da jurisdição constitucional decorre da Lei Fundamental de 1949, como resposta às atrocidades cometidas pelo governo nazista. Assim, a adoção de desenho institucional pela revisão judicial decorre da exigência central da sociedade de ampla

³⁹ ACKERMAN, Bruce. **The Rise of World Constitutionalism**. Virginia Law Review, Vol. 83, No. 4, 1997, pp. 780.

⁴⁰ CALABRESI, Steve G. **The Global Rise of Judicial review since 1945**. Catholic University Law Review, vol. 69.3.1, 2020, p. 427.

⁴¹ CALABRESI, Steve G. **The Global Rise of Judicial review since 1945**. Catholic University Law Review, vol. 69.3.1, 2020, p. 427. Cf., ainda: EPP, Charles R. **La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas em perspectiva comparada**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

e ostensiva proteção da dignidade da pessoa humana⁴². Como visto, no referido país consolidou-se o modelo concentrado de controle judicial de constitucionalidade, realizado pelo Tribunal Constitucional Federal (TCF), aos moldes do quanto defendido por Hans Kelsen.

Também como reação ao fascismo durante a Segunda Guerra Mundial, a Itália, por meio da Constituição de 1947 adotou uma constituição com foco central na proteção de direitos fundamentais e sociais. O Tribunal Constitucional da República Italiana, no entanto, tão somente veio a ser instalado nos idos de 1955, oportunidade em que reconfigurou os limites da separação de poderes e invalidou leis fascistas como resposta a injustiças históricas⁴³.

No contexto do Reino Unido, a revisão judicial surgiu efetivamente após a incorporação da Convenção Europeia de Direitos Humanos por meio do *Human Rights Act de 1998*. No entanto, seguindo-se a tradição de soberania parlamentar a decisão final acerca da invalidade de determinado ato normativo fica a cargo do Parlamento. Aos tribunais compete tão somente a emissão de declarações de incompatibilidade⁴⁴.

Conforme defende Stephen Gardbaum⁴⁵, ao lado dos clássicos modelos de jurisdição constitucional é preciso considerar as práticas constitucionais de país da *Commonwealth*, sobretudo, a Nova Zelândia, o Canadá e o Reino Unido e Austrália, suscita a reflexão pela adoção de posturas institucionais que busquem equilíbrio entre a proteção de direitos e a soberania do Parlamento. Isso porque, conforme se verá nas seções seguintes, em conjunto com a adoção de sistema de revisão judicial vieram reações políticas e de estudiosos de que o papel desempenhado estaria levando a um estado de judicialismo exacerbado – ativismo judicial –, de modo a prejudicar as fundações democráticas e a própria separação de poderes. Em outras palavras, é importante adotar um modelo intermediário e que não desequilibre a separação de poderes de modo a prejudicar a própria legitimidade da revisão judicial.

Passando-se para as experiências do Sul Global, importa consignar, de início, que, sobretudo na América Latina, a jurisdição constitucional é fortemente marcada pela ideologia decolonial ou pós-colonial, o que no tópico seguinte, será analisada como

⁴² CALABRESI, Steve G. **The Global Rise of Judicial review since 1945**. Catholic University Law Review, vol. 69.3.1, 2020, p. 430.

⁴³ CALABRESI, Steve G. **The Global Rise of Judicial review since 1945**. Catholic University Law Review, vol. 69.3.1, 2020, p. 431.

⁴⁴ CALABRESI, Steve G. **The Global Rise of Judicial review since 1945**. Catholic University Law Review, vol. 69.3.1, 2020, p. 440.

⁴⁵ GARDBAUM, Stephen. **Reassessing the New Commonwealth Model of Constitutionalism**. International Journal of Constitutional Law, Vol. 8, No. 2, 2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1580169>. Acesso em maio de 2025.

“neoconstitucionalismo”, embora não se restringindo apenas a esta categoria⁴⁶. Referido movimento, como se verá, busca a transformação da realidade social e criar uma nova dogmática constitucional, que seja mais sensível às questões locais, em detrimento dos modelos de Estado-Nação – Norte Global –, mas sem 32rata-los totalmente de vista, em razão das influências da política internacional, ou seja, de que o local está dentro de um contexto global.

Para o presente subtópico, importa consignar que a América Latina é considerada um grande laboratório de experiências constitucionais e de inovação. Assim é, em razão das influências decorrentes das revoluções liberais em conjunto com influências conservadoras do império espanhol, revelando-se pluralidade de cosmovisões de mundo – pluriétnicidade – as quais, para receberem consolidação por um documento constitucional impuseram a necessidade de uma “estratégia política de acomodação”⁴⁷. Com isso, a complexidade social foi alçada ao texto constitucional, criando-se constituições complexas, com ideais, em tese, contraditórios e permeadas por compromissos a serem cumpridos no tempo.

Ao lado da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, soergue com importância as Constituições da Venezuela (1999), do Equador (2008) e Bolívia (2009). Sem prejuízo dos vários desafios práticos, referidas constituições avançaram no pluralismo cultural e multiétnico, na inclusão social, participação política ampla e proteção ambiental, e em muito momentos, opondo-se a modelos privatistas⁴⁸.

Ao analisar o instituto da jurisdição constitucional no âmbito da América Latina, Pablo Tremps reconhece a evidente expansão dos mecanismos de controle de constitucionalidade nos últimos anos. Para o autor, levando-se em consideração o contexto da América Latina, é possível observar um conceito mais abrangente e substancial, por meio de sistemas híbridos⁴⁹. Para tanto, o autor identifica três grandes sistemas de controle de constitucionalidade.

Em primeiro lugar, tem-se o *Sistema de Tribunal Constitucional ad hoc*, no qual existe um Tribunal Constitucional que pode ou não deter o poder da última palavra sobre a

⁴⁶ Nesse sentido, confira: CARVALHO, Mayara de; CRUZ, Gabriel Soares. **Constituição processual: ética de alteridade, democracia e diversidade nas conversações constitucionais**. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 01, p. 261-302, jan./abr. 2017

⁴⁷ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Katz Editores, 2015.

⁴⁸ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O novo constitucionalismo latino-americano 2: rupturas – diversidade**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, jan./abr. 2016, n. 28, p. 10-19.

⁴⁹ TREMPs, Pablo Perez. **La justicia constitucional en la actualidad. Especial referencia a América Latina**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, p. 33-34, jan./jun. 2003. ISSN 1678-9547. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/21>. Acesso em maio de 2025.

interpretação da gramática constitucional, situado fora do Poder Judiciário como um órgão especial. Trata-se dos modelos da Bolívia, do Chile, Colômbia, Equador, Guatemala e Peru.

O segundo sistema é o *Sistema de órgão especializado dentro do Poder Judiciário*, em que o órgão especializado está inserido dentro do próprio Poder Judiciário. Como exemplo, tem-se a Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Paraguai e Venezuela. Por fim, há o *Sistema de atribuição da justiça constitucional a órgãos não especializados*, por meio do qual a jurisdição constitucional se confunde funcional e institucionalmente com a justiça comum, sem prejuízo dos órgãos supremos do Judiciário se especializarem, em parte, em competências típicas de um Tribunal Constitucional. É o caso do Brasil, Argentina, México, Panamá, República Dominicana e Uruguai⁵⁰.

Assim, no contexto da América Latina, a complexidade da própria sociedade implica na complexidade dos próprios sistemas de jurisdição constitucional, de modo que apenas a título de convergência que é possível observar algum tipo de relação com os clássicos modelos do Norte Global.

2.2. O judicialismo na política e nas relações sociais: um caminho inevitável?

Ao realizar análises profundas e históricas sobre a jurisdição constitucional em novas democracias, Tom Ginsburg⁵¹ e Samuel Isaacharoff⁵², demonstram que o regime de governo implementado carrega consigo importante fardo para sua implementação e desenvolvimento no tempo. Trata-se de um fardo que é observado no constitucionalismo moderno como um todo, de que, a um só tempo, é preciso salvaguardar direitos que garantem o engajamento democrático com estruturas institucionais de controle deste engajamento, isto é, estruturas de regulação do poder do povo e do seu exercício: o *constitucionalismo*.

Conquanto os estudos dos referidos autores sejam em contexto político em muito posterior ao fim da II Guerra Mundial, não passa ao largo dos estudos as importantes influências dos esforços do referido marco histórico para o constitucionalismo mundial como um todo.

⁵⁰ TREMPs, Pablo Perez. **La justicia constitucional en la actualidad. Especial referencia a América Latina**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, p. 33-34, jan./jun. 2003. ISSN 1678-9547. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/21>. Acesso em maio de 2025, p. 35.

⁵¹ GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁵² ISAACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies: contested powers in the era of Constitutional Courts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Sobretudo para Tom Ginsburg⁵³, a fixação de cortes constitucionais específicas para supervisionar os poderes do Estado, bem assim os direitos e garantias de autonomia cidadã soergue como ponto principal de tensão dentro desse modelo, eis que a noção básica de constitucionalismo e/ou de governo limitado entra em conflito com a histórica força da soberania parlamentar.

Assim é, porque a limitação não mais decorre de simples previsões normativas constantes de uma constituição procedimental, mas por meio de um instrumento próprio, o chamado *controle de constitucionalidade* ou da *revisão judicial*, realizado por um judiciário independente e com a atribuição de estabilização das expectativas da nova democracia, quer em seus direitos ou quanto ao procedimento eleitoral em si.

Partindo-se desta breve introdução à tensão suscitada pelo judicialismo, observa-se importante relação com quanto abordado no capítulo passado acerca dos problemas constitucionais estruturais e sua alocação no âmbito do Poder Judiciário. Isso porque, o desenvolvimento da pesquisa realizada por Samuel Isaacharoff⁵⁴ ocorre em democracias recentes, sobretudo aquelas após o fim da União Soviética e a queda do Muro de Berlim, ou seja, não trata apenas de uma ruptura de um momento de democracia mitigada, mas, igualmente, da implementação da democracia em contexto social marcado por uma sociedade amplamente dividida por questões étnicas, religiosas e raciais, de cuja equalização e supervisionamento destas fraturas ficará também a cargo de Tribunais e Cortes Constitucionais.

Em outras palavras, a nova democracia – *democracia constitucional* – precisa lidar com questões amplas inerentes a grupos estruturalmente vulneráveis ou que mesmo no contexto de um regime político minimamente estabilizado não poderiam exercer seu poder de autodeterminação em face da ampla força da maioria e sua capacidade de exercer a sua vontade política com mais eficiência. Daí, então a importância de abordar o papel contemporâneo das Cortes e Tribunais Constitucionais em democracias consolidadas ou novas para compreender a sua interrelação com processos estruturais.

Assim, o modelo constitucional contemporâneo se assenta numa constante tensão da chamada “dificuldade contramajoritária”, eis que um corpo não eleito passa a dizer e informar para o corpo eleito quando as decisões por estes tomada é incompatível com as aspirações fundamentais do povo. A jurisdição constitucional ou a revisão judicial dos atos

⁵³ GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 02.

⁵⁴ ISAACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies: contested powers in the era of Constitutional Courts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 10.

públicos é o espaço adequado para afirmação da Constituição. Nele, temas controvertidos são analisados com certo grau de afastamento da política ordinária e equacionados com base no próprio Direito, sem interferências político-partidárias ou ideológicas. Em outras palavras, “[...] A Constituição é um limite externo para a política e não um norte para a sua atuação. Esse limite tem como guardião o Poder Judiciário – especialmente as supremas cortes ou tribunais constitucionais – que estaria, por assim dizer, ‘fora’ da política”.⁵⁵

Portanto, tribunais supremos e cortes constitucionais teriam condições mais adequadas de tradução da linguagem de direitos constitucionais para a resolução de casos emblemáticos, isto é, a demanda social pela proteção de direitos expandiu a consciência em matéria de direitos fundamentais e, pois, relegou a uma instituição constitucional a atribuição de sua proteção e supervisionamento. Haveria, assim, uma relação progressiva de que na medida que a consciência em matéria de direitos se expande, a importância das cortes como atores primários para proteção também se expande, de modo que a própria sociedade estaria demandando a atuação judicial, o que implica na *judicialização da política e das relações sociais*.

Para Tom Ginsburg⁵⁶, a adoção de um modelo que, em último caso, leva à adoção da revisão judicial como forma de garantia e proteção dos direitos decorre das incertezas da política cotidiana e da difusão do próprio poder político em si. Assim, na medida que aumenta a incerteza política a própria democracia se guia para demandar ao Poder Judiciário na resolução de determinadas questões, de cuja incerteza pode, em alguma medida prejudicar a efetivação de direitos, de modo que quanto maior o grau de difusão política juízes e tribunais serão instados a exercerem o seu poder.

Em vista de tais considerações que a doutrina nacional se debruçou – e ainda se debruça – sobre considerações teóricas do papel do Supremo Tribunal Federal quanto à chamada “última palavra sobre a gramática constitucional”. Ou seja, o judicialismo se expressa não apenas como um *locus* do constitucionalismo, mas como o momento em que será decidido, em definitivo, qual o sentido e o alcance das normas consolidadas no texto constitucional⁵⁷. A questão que torna complexa a matéria se dá quanto à legitimidade democrática da revisão judicial, eis que, como visto, o Poder Judiciário atua como instituição limitadora do poder do

⁵⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 240.

⁵⁶ GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 256.

⁵⁷ Para tanto, confira: PESSANHA, Rodrigo Brandão Viveiros. **Supremacia judicial: trajetória, pressupostos, críticas e alternativas dos diálogos constitucionais**. 2011. 456f. Tese (doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

povo, da autodeterminação do cidadão, notadamente ao assumir o papel dele na resolução de questões repercutem diretamente sobre o povo, a chamada “dificuldade contramajoritária”.

Conforme estudo realizado por Christine Bateup⁵⁸, a dificuldade contramajoritária consiste em conceito que sugere que o controle judicial pode ser incompatível com a democracia, pois juízes, que não são eleitos, podem anular as decisões da maioria política. Este tema foi introduzido, principalmente, por Alexander Bickel, que argumentava que o controle judicial pode enfraquecer as instituições políticas e que essa prática representa um problema em termos de legitimidade democrática.

No entanto, vale asseverar, de início, importante observação apresentada por Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, no sentido de que embora o mundo após a II Guerra Mundial seja marcado pela adoção de desenhos institucionais que utilizam Cortes Constitucionais para a proteção de direitos, a existência da revisão judicial em si ou de instrumentos de controle de constitucionalidade não constitui um dado automático. Logo, conquanto possa parecer inevitável a adoção de tais mecanismos, “[...] Trata-se de uma escolha sobre o desenho institucional do Estado, que deve ser feita tomando em conta uma comparação entre riscos e vantagens envolvidos na adoção do instituto, que pode variar, dependendo do contexto histórico e das tradições jurídicas e políticas de cada sociedade.”⁵⁹

Referidas conclusões se assemelham aos estudos de Tom Ginsburg, no sentido de que existem várias condicionantes que podem afetar a adoção e o desenvolvimento de estruturas institucionais de revisão judicial. Em primeiro lugar, o autor apresenta as *tradições culturais*, no sentido de que a revisão judicial é a expressão de autonomia do direito associada com a cultura ocidental moderna, mas que influencia outros modelos fora dessa cultura, a denotar que isso se trata de uma questão local⁶⁰.

Ademais, existem importantes *dados históricos sobre a prática da revisão judicial* que providencia fontes e experiências que apoiam juízes em detrimento dos demais membros dos outros poderes políticos, fornecendo assim mais uma fonte de interpretação do direito constitucionais e da solução de problemas constitucionais. O *tipo de regime político anterior*, igualmente, influencia a adoção do referido sistema, eis que governos militares impedem o desenvolvimento da revisão judicial, salvo quando a revisão judicial serve aos propósitos de

⁵⁸ BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*, 71 Brook. L. Rev. 2006. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 04 mar 2025.

⁵⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 32.

⁶⁰ GINSBURG, Tom. *Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 256

mitigar em favor dos militares eventuais danos aos direitos dos cidadãos durante o regime militar. Isso atrai um outro fator importante que é a *dinâmica da reforma ou da transição constitucional*, na medida em que atribuir mais competências e amplo espaço de correção de atos governamentais permite as Cortes figurem como espaços de proteção das minorias.⁶¹

O autor ainda apresenta dois últimos importantes fatores que favorecem a adoção da revisão judicial, quais sejam: a existência de um *Poder Executivo forte* e a ampliação dos legitimados *para provocação da jurisdição constitucional pela sociedade civil*. Quanto ao primeiro fator, a existência de uma instituição forte e independente para arbitrar disputas constitucionais decorrentes da política ordinária que tentem mitigar ou rechaçar o espaço de minorias políticas e minorias partidárias. Por fim, a criação ampla de mecanismos de provocação da revisão judicial permite que grupos de interesses os mais diversos desafiem atos e políticas governamentais na própria Corte⁶².

Portanto, a questão da legitimidade democrática da jurisdição constitucional emerge como um tema central e persistentemente debatido no âmbito da teoria constitucional. No cerne desta discussão reside uma tensão fundamental entre o constitucionalismo, que frequentemente implica a imposição de limites ao poder da maioria, e a democracia, cujo princípio basilar reside na soberania popular. A crescente relevância das cortes constitucionais em escala global intensifica a necessidade de justificar seu papel e suas prerrogativas dentro de estruturas que valorizam o governo do povo.

Nesse sentido, o judicialismo observado contemporaneamente não implica uma relação direta de atuação desmedida de juízes e tribunais, mas de um conjunto de estruturas e fatores que privilegiam maior espaço de atuação pelo Poder Judiciário em problemas constitucionais. Sejam tais problemas estruturais ou não, é possível observar que o judicialismo compreende uma faceta da própria democratização, de modo que inevitavelmente haverá algum tipo de judicialização da política e das relações sociais onde houver democracia. Sem a democracia a revisão judicial faz pouco sentido para as autoridades políticas, eis que outras vozes que não a dos detentores do poder não receberão nenhum tipo de consideração.

Com efeito, a partir da análise deste caminho até agora realizado para compreender a legitimidade de resolução de problemas constitucionais estruturais por juízes ou tribunais – precipuamente Tribunais Constitucionais ou Supremos – o judicialismo não apresenta um

⁶¹ GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 258

⁶² GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 259.

obstáculo intransponível para decisões estruturais. Ele apenas revela facetas de um dado sistema político e dos seus desenhos institucionais, não implicando na conclusão de que tão somente por meio dela que todos os problemas serão resolvidos, ela é mais um *locus* do constitucionalismo e não o único.

Sendo assim, a judicialização da política e das relações sociais figura como um tipo de visão normativa de um dado sistema para encaminhar e aplicar direitos fundamentais, mas não o único meio. Muitas vezes é tratado com meio único ou último diante dos impasses políticos da política deliberativa em solucionar uma questão social extremamente controversa e que não consegue adesão pelos partidos políticos e pelo chefe de governo. Como caminho inevitável, o judicialismo se revela como mais um *locus* para proteção de direitos, ou, conforme se extrai das conclusões de Christine Bateup – a seguir delineadas – de um meio para a construção de parcerias institucionais e de equilíbrio entre as diversas formas de compreender os direitos fundamentais.

2.3 Para além do judicialismo: a construção de parcerias e pontes de diálogos institucionais

Ainda que a prática constitucional informe que as objeções acerca da legitimidade democrática da revisão judicial, ou da dificuldade contramajoritária para corrigir atos dos poderes públicos sejam limitadas para apreensão do fenômeno decisório sobre problemas constitucionais⁶³, elas são posturas e críticas que não se mantêm distantes das preocupações de estudiosos ou mesmo do próprio discurso decisório encaminhado por membros de Tribunais Constitucionais.

Talvez a principal corrente contrária ao judicialismo, se colocando em polo diametralmente oposto, seja a defesa do “populismo constitucional”, de cujo defensor inicial foi Mark Tushnet, ao defender o resgate da constituição e dos processos interpretativos dela pelo povo, de modo a levar a constituição para longe dos Tribunais. Para o autor, tão somente a soberania popular teria o poder de apresentar compreensões do diploma constitucional com maior fidelidade aos valores constitucionais consolidados nas normas constitucionais, o que levou, inclusive, a defender a edição de uma emenda constitucional à Constituição dos Estados Unidos para acabar com a revisão judicial⁶⁴.

⁶³ FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. Texas Law Review, v. 84, p. 257, 2005.

⁶⁴ TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton University Press, 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7spsn>. Acesso em: 1º Apr. 2025.

Todavia, com base numa análise mais abrangente e menos extremada acerca da revisão judicial, o populismo constitucional é mais bem apreendido por meio de uma política republicana representativa plasmada no ideal de soberania parlamentar. A esse respeito, as concepções de *dignidade da legislação* e de *jurisdição constitucional fraca* vieram à tona por meio dos estudos de Jeremy Waldron⁶⁵.

Jeremy Waldron argumenta que, em uma sociedade com instituições democráticas que funcionam bem e um compromisso com os direitos, a revisão judicial sofre de um “defeito de legitimidade”. Ele explica que, quando os cidadãos discordam sobre direitos, o processo democrático, envolvendo deliberação e tomada de decisão por maioria no Legislativo, é a maneira mais respeitosa e legítima de resolver esses desacordos – “desacordos morais razoáveis”⁶⁶. Ele contrasta isso com a revisão judicial, onde um pequeno grupo de juízes não eleitos toma a decisão final, potencialmente anulando a vontade da maioria e minando o princípio da igualdade política. Ele enfatiza o tratamento igualitário dos cidadãos no processo de tomada de decisão, argumentando que a regra da maioria no contexto do Poder Legislativo, embora não seja perfeita, reflete melhor esse princípio do que uma decisão judicial⁶⁷.

Portanto, em sua análise, a democracia, em sua essência, envolve a participação igualitária dos cidadãos na tomada de decisões coletivas. Ele argumenta que a revisão judicial, ao colocar a autoridade final nas mãos de uma instituição não majoritária, diminui o papel e o respeito devido aos cidadãos comuns e a seus representantes eleitos na resolução de questões fundamentais de direitos. Ele postula que, embora a revisão judicial possa ser justificada em casos de colapso democrático ou violações generalizadas de direitos, ela não é uma característica legítima de uma democracia saudável onde os cidadãos e seus representantes podem se envolver em debates razoáveis e chegar a decisões coletivas sobre direitos.

Nesse sentido, Jeremy Waldron defende o “constitucionalismo político” como uma alternativa preferível à revisão judicial. Essa estrutura enfatiza o papel das instituições políticas democráticas, particularmente a legislatura, na interpretação e defesa dos princípios constitucionais e na proteção dos direitos. Ele contrasta o constitucionalismo político com o “constitucionalismo jurídico”, que atribui maior ênfase ao judiciário como o principal

⁶⁵ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução de: Luís Carlos Borges; revisão da tradução: Marina Appenzeller. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. **The Core of the Case Against Judicial Review**. The Yale Law Journal, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, Apr. 2006.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford University Press, 2004.

⁶⁶ WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford University Press, 2004.

⁶⁷ WALDRON, Jeremy. **The Core of the Case Against Judicial Review**. The Yale Law Journal, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, Apr. 2006.

intérprete e executor da constituição. O autor acredita que, em um sistema de constitucionalismo político, a interpretação constitucional e a proteção dos direitos são principalmente responsabilidade dos ramos eleitos do governo, responsáveis perante o povo⁶⁸.

Embora o judiciário ainda desempenhe um papel na resolução de disputas legais, seu poder de anular a legislação com base em fundamentos constitucionais é significativamente limitado ou ausente em sua forma “forte”. O constitucionalismo político, pois, prioriza a tomada de decisões democráticas e a supremacia legislativa em questões constitucionais. Ele representa uma mudança fundamental em relação ao domínio judicial na interpretação constitucional e na proteção dos direitos, depositando maior confiança na capacidade dos processos políticos democráticos de lidar com essas questões cruciais. Essa estrutura alternativa se baseia na crença de Jeremy Waldron na legitimidade democrática das legislaturas e em seu ceticismo em relação à natureza contramajoritária da revisão judicial. Ele propõe um modelo onde as normas constitucionais são moldadas e aplicadas principalmente por meio de debate político, ação legislativa e responsabilização pública⁶⁹.

Sucedem que, sem negar a importância das reflexões do *constitucionalismo político* e do *constitucionalismo jurídico*, cumpre assentar que ambas as concepções de revisão judicial ou dos processos de tomada de decisão sobre questões constitucionais razoavelmente controvertidas na sociedade, revelam premissas dicotômicas que não compatibilizam com a prática constitucional, notadamente, quanto ao elemento de que Cortes e Tribunais Constitucionais são instituições políticas, isto é, compõem a clássica tripartição de funções adotadas pela grande maioria das democracias liberais constitucionais. Portanto, querer retirar o elemento político de uma instituição política a partir da sua atuação como supervisor da aplicação do direito se mostraria um empreendimento infrutífero e descolado da realidade. Além disso, juízes e tribunais não decidem isoladamente. Eles não se excluem de algum tipo de influência externa, dos outros poderes.

Nesse sentido, servem os estudos descritivos de Barry Friedman⁷⁰, no sentido de que ambas as formas extremadas de encaminhar a melhor solução para a interpretação da gramática constitucional estão assentadas sobre premissas normativas limitadas e descoladas da realidade em que o exercício da jurisdição constitucional é realizado. Para o autor, a criação de um muro para uma separação estanque entre Direito e Política é um empreendimento que

⁶⁸ WALDRON, Jeremy. **Political Political Theory: Essays on Institutions**, Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press, 2016. <https://doi.org/10.4159/9780674970342>.

⁶⁹ BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁷⁰ FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. Texas Law Review, v. 84, p. 257, 2005.

entrega concepção limitada sobre a revisão judicial e os processos de tomada de decisão sobre problemas constitucionais que dividam ou não a sociedade.

Adotando uma postura precipuamente descritiva de experiências decisórias no contexto da Suprema Corte dos Estados Unidos e com a adoção de metodologias outras que não apenas as práticas normativas que conformam o direito constitucional, Barry Friedman defende que a revisão judicial é realizada em cenário político tal qual as deliberações legislativas. Juízes e Tribunais não são isentos de influências externas e, menos ainda, conseguem se descolar totalmente das posturas de outras instituições pertencentes a uma democracia. A dispersão política do poder exige que juízes e tribunais sejam responsivos a estas questões. Somente com essa abertura e sensibilidade que a revisão judicial poderá ser compreender através de lentes mais realistas e menos idealistas⁷¹.

A bem da verdade, para o Barry Friedman pode afirmar que a dificuldade encontrada por uma Suprema Corte, principalmente em cenário amplo trânsito informacional e participação ativa dos cidadãos, dos movimentos políticos e sociais, é uma “dificuldade majoritária”. Com base em estudos sobre a influência da opinião pública nas decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, o autor concluiu que sempre houve algum tipo de sintonia ou alinhamento entre as decisões e aquilo defendido por uma opinião pública dominante ou momentânea⁷².

Nesse sentido, os processos decisórios sobre questões constitucionais são compreendidos e entendidos mais adequadamente na medida em que inseridas nas reflexões que o contexto decisório em muito se assemelha a uma arena pública deliberativa ordinária. Tentar segmentar e isolar juízes e tribunais ou colocar a revisão judicial em concepções dicotômicas leva, invariavelmente a uma dimensão irreal ou ideal. E, uma vez cotejado com práticas ou decisões tomadas pode ensejar posturas de análise que fecham o espectro e a importância das Cortes para a democracia e os processos de democratização, conforme abordado no capítulo anterior.

Não sem razão, estudiosos do fenômeno da ampla judicialização da política e das relações sociais defendem ou passaram a defender posturas intermediárias, de “equilíbrio” interinstitucional ou de “parcerias” institucionais. Isso porque a gramática constitucional suscita ao aplicador/intérprete da constituição metodologias as mais diversas para que a solução

⁷¹ FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. Texas Law Review, v. 84, p. 257, 2005

⁷² FRIEDMAN, Barry. **The will of the people : how public opinion has influenced the Supreme Court and shaped the meaning of the Constitution**. 1. ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009. 614 p.

apontada consiga, a um só tempo, garantir direitos fundamentais e permitir o próprio desenvolvimento do projeto democrático no tempo, conforme defende Tom Ginsburg⁷³.

Para os limites do presente trabalho, adotam-se os estudos realizados por Christine Bateup⁷⁴, no que se refere à adoção de uma postura intermediária da revisão judicial realizada por Cortes e Tribunais Constitucionais, a fim de relacionar adequadamente com o marco procedimental do processo estrutural: a adoção de “diálogos interinstitucionais”, como uma estrutura teórica para descrever e analisar as interações entre tribunais e outros atores não judiciais no âmbito da tomada de decisões constitucionais. Essa abordagem surgiu em resposta à complexidade do constitucionalismo moderno e ao debate contínuo sobre o papel e a legitimidade da revisão judicial. Em particular, a teoria do diálogo constitucional tem sido vista como uma forma de atenuar a dificuldade contramajoritária – e, por que não, dificuldade majoritária – inerente à revisão judicial, que levanta questões sobre a autoridade de juízes não eleitos para anular leis aprovadas por órgãos democraticamente eleitos⁷⁵.

Para a autora, as teorias do diálogo sugerem que o judiciário não possui, nem empiricamente nem normativamente, o monopólio da interpretação constitucional. Em vez disso, ao exercer o poder de revisão judicial, os juízes se engajam em uma conversa interativa, interconectada e dialética sobre o significado constitucional, sugerindo que os julgamentos constitucionais são – ou idealmente deveriam ser – produzidos por meio de um processo de elaboração compartilhada entre o judiciário e outros atores constitucionais. Essas teorias se tornaram amplas, particularmente em países que adotaram recentemente Cartas de Direitos, onde o conceito de diálogo é frequentemente visto como essencial devido aos mecanismos que permitem respostas legislativas a decisões judiciais⁷⁶.

Tentativas de resolver a dificuldade contramajoritária se concentraram em propor teorias objetivas de interpretação constitucional para confinar a discricionariedade judicial, mas essas tentativas fracassaram em grande parte⁷⁷, ou, minimamente, respondem ao problema de modo superficial, isto é, sem considerar e inserir no processo toda a gama de relações e tensões do

⁷³ GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁷⁴ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. *Brook. L. Rev.*, v. 71, n. 3, 2006. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 09 abr. 2025.

BATEUP, Christine. **Expanding the Conversation: American and Canadian Experiences of Constitutional Dialogue in Comparative Perspective**

⁷⁵ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. *Brook. L. Rev.*, v. 71, n. 3, 2006, p. 1

⁷⁶ *Ibid*, p. 4-5

⁷⁷ *Ibid*, p. 10

processo decisório em si⁷⁸. Neste ponto, as teorias do diálogo constitucional oferecem uma nova solução, focando no processo institucional por meio do qual decisões sobre o significado constitucional são tomadas, enfatizando a elaboração compartilhada do significado constitucional entre o judiciário e outros atores⁷⁹.

Logo, ao enquadrar as decisões judiciais como parte de uma troca contínua, a teoria do diálogo pode ajudar a mitigar as preocupações sobre juízes não eleitos terem a palavra final em questões constitucionais. O diálogo fornece uma âncora democrática para a revisão judicial, permitindo a entrada e potenciais respostas dos ramos democraticamente responsáveis. Se as decisões judiciais não são a palavra final, mas podem ser debatidas e potencialmente revisadas por meio de ações legislativas ou executivas, atenuando-se as preocupações de legitimidade associadas ao poder judicial. Ademais, a importância dos estudos desenvolvidos por Christine Bateup para o presente trabalho se dá quanto às teorias do diálogo institucional desenvolvido pela autora e suas críticas para chegar ao modelo que ela defende como o ideal, qual seja: “teoria da parceria institucional”.

Ao criticar as teorias desenvolvidas para análise da metáfora do diálogo institucional, Christine Bateup⁸⁰ parte dos pressupostos de três teorias principais. A primeira delas, com pressupostos marcadamente normativos, é a *teoria do método judicial ou jurisdicional*. Segundo a autora, juízes devem estimular o diálogo dentro do processo decisório para orientar as instituições políticas acerca da conformidade constitucional de determinado sentido da gramática constitucional. Com isso juízes e tribunais devem garantir a consideração dos valores constitucionais no contexto das decisões políticas, recuando para permitir maior espaço de consideração democráticas das instâncias políticas⁸¹.

A segunda vertente de análise da autora ocorre em relação às *teorias estruturais do diálogo*. Elas defendem e reconhecem a adoção de mecanismos que permitem aos demais atores políticos responderem ou reagirem às decisões judiciais, o que resulta em certo alívio das preocupações ou eventuais óbices decorrentes da dificuldade contramajoritária. Haveria, portanto, uma construção coordenada da decisão em que cada ator político se engaja de acordo com aquilo que deseja defender e encaminhar por meio de uma dada interpretação

⁷⁸ FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. Texas Law Review, v. 84, p. 257, 2005.

⁷⁹ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brook. L. Rev., v. 71, n. 3, 2006, p. 14

⁸⁰ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brook. L. Rev., v. 71, n. 3, 2006. p. 3.

⁸¹ Ibid, p. 23.

constitucional, permitindo-se, igualmente, controles e respeito mútuos das atribuições constitucionais de cada instituição.

Assim, juízes desempenhariam uma função dialética⁸², em que o Judiciário promoveria um debate nacional sobre significados e diversas concepções das normas constitucionais. Isso levaria a um tipo de consenso sobre o sentido e alcance das provisões constitucionais, promovendo maior aceitação da decisão. Para tal teoria, a discussão nacional promovida por juízes e tribunais tornariam mais transparentes as diferenças entre preferências políticas imediatas e efetivação da constituição e, pois, ensejaria acordos mais estáveis e que mitigam impasses interpretativos. Nesta concepção de diálogo, portanto, o aspecto institucional formal do Poder Judiciário é mitigado em prol de consensos estáveis acerca da controvérsia constitucional.

Por fim, a autora se debruça sobre as *teorias de parcerias*, por meio do qual o diálogo a ser promovido resulta em consolidar e centralizar as contribuições dos diversos ramos governamentais, os quais participam com igual respeito e consideração do processo interpretativo. Atores, sobretudo, legislativos e judiciais se envolveriam em diálogo que buscaria as melhores respostas a um dado problema de índole constitucional, mitigando, em parte o papel judicial do processo decisório⁸³.

Observa-se, a partir da análise dos diversos tipos de abordagem dos diálogos institucionais, que cada um dos três modelos descritos pela autora mitiga algum tipo de elemento essencial para o pleno exercício de funções institucionais consolidadas no diploma constitucional. Nesse contexto, para Christine Bateup, a melhor abordagem acerca dos diálogos institucionais no âmbito dos processos decisórios é uma concepção que absorva tanto a participação dos diversos atores e instituições políticas como o caráter normativo que uma decisão deve ter, isto é, servir para mudança futura ou como pressuposto para desenvolvimento da própria democracia. Por essa razão, torna-se proeminente nos estudos da autora aquilo que ela chama de “fusão dinâmica” dos modelos, com a combinação de concepções de *equilíbrio* e de *parceria*⁸⁴.

Como visto, o *modelo de equilíbrio* enfatiza a importância de manter um nivelamento de poder entre as instituições governamentais, evitando a sobreposição de uma instituição governamental sobre a outra. Assim, a interpretação constitucional será fruto de um

⁸² Ibid, p. 41.

⁸³ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brook. L. Rev., v. 71, n. 3, 2006. p. 75.

⁸⁴ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brook. L. Rev., v. 71, n. 3, 2006. p. 76.

diálogo contínuo e interativo. O *modelo de parceria*, por sua vez, foca na colaboração entre os diferentes ramos do governo, isto é, na interação constante entre o Judiciário e o contexto político deliberativo. A formação da interpretação/decisão considera e inclui as posições e os argumentos dos demais atores. São com base nesses pontos positivos das abordagens que a autora defende a integração de perspectiva, culminando numa “fusão dialética” deles.

Portanto, para Christine Bateup⁸⁵, a fusão dialética constituiria numa maneira de abordar e resolver as questões de legitimidade democrática associadas à revisão judicial, ao mesmo tempo em que reconhece as contribuições distintas que cada um dos ramos do governo oferece para a resolução do problema constitucional. Logo, ela se assemelha ao defendido por Tom Ginsburg⁸⁶ e Barry Friedman⁸⁷ de que a realização da justiça não pode ser apenas um produto de um controle ou supervisionamento judicial, mas o resultado de um processo mais abrangente em que várias questões situacionais se interagem e se influenciam mutuamente, de modo que as decisões judiciais devem ser compreendidas como parte de um processo mais amplo de determinação do significado constitucional.

Do ponto de vista normativo, a *fusão dialética* permite melhor compreensão do importante papel do Judiciário nas sociedades democráticas contemporâneas, como também a complexidade dos processos de tomada de decisão sobre direitos constitucionais, o qual exige o engajamento ativo entre todos os poderes. É nessa dinâmica dialética e contínua que a integração das perspectivas de equilíbrio e de parceria se mostra como uma compreensão mais rica e multifacetada do diálogo constitucional, sobretudo ao entregar, pelo Judiciário, uma interpretação como resultado de um processo contínuo e interativo⁸⁸. Ou seja, o Judiciário manda uma mensagem de que não está se isolando do processo interpretativo e monopolizando a gramática constitucional, a denotar maior transparência do processo decisório e das eventuais obrigações dele derivadas.

⁸⁵ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brook. L. Rev., v. 71, n. 3, 2006. p. 79

⁸⁶ GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁸⁷ FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. Texas Law Review, v. 84, p. 257, 2005.

⁸⁸ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brook. L. Rev., v. 71, n. 3, 2006.

3. PROBLEMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURAIS E JURISDIÇÃO ESTRUTURAL: TEORIA, HISTÓRIA E METODOLOGIA

No atual contexto político e jurídico que perpassa a comunidade mundial, regional e brasileira é muito comum que a resolução de importantes questões sociais sejam realocadas no âmbito da arena judicial, notadamente, no âmbito de Tribunais Constitucionais ou Cortes Supremas. Para tanto, a justificativa apontada decorre da consolidação, no texto constitucional, de disposições normativas carregadas de conotação moral e com linguagem aberta, o que atribui ao intérprete/aplicador um espaço maior na determinação do sentido e do alcance da gramática constitucional.

No Brasil, conforme defende Luís Roberto Barroso⁸⁹, trata-se de consequências advindas do chamado “neoconstitucionalismo”. Para o autor, o ponto central do referido movimento se dá não apenas na reaproximação entre Direito e Moral, mas na própria irradiação do direito constitucional para todos os ramos do direito. Em consequência, o fenômeno atua, primordialmente, na rejeição ao formalismo puro na aplicação do direito constitucional, eis que permeado por metodologias interpretativas que sejam adequadas à nova linguagem constitucional e dos direitos fundamentais. Além disso, os diplomas constitucionais passaram a se preocupar não apenas com procedimentos de exercício dos poderes políticos, mas com normas impregnadas de elevado teor axiológico.

Embora observado no Brasil com maior clareza apenas após a promulgação da Constituição de 1988, esse fenômeno de um direito constitucional novo decorreu dos esforços de países europeus após o fim da Segunda Guerra Mundial e a adoção de desenhos institucionais continentais que fixavam Cortes Constitucionais específicas para salvaguardar e proteger direitos básicos dos cidadãos e que foram completamente rechaçados por governos fascistas. Observou-se, portanto, certos esforços constitucionais à época com maior preocupação em anunciar e proteger direitos básicos para delimitar uma zona de autonomia dos indivíduos na qual o Estado não estaria autorizado a diminuir ou limitar. E, para a garantia desse espaço de autonomia atribuiu-se competências a Cortes Constitucionais específicas para esse fim. Um corpo não eleito passa a contrabalancear a vontade do Estado e impedir que direitos fossem reduzidos, isto é, passa a dizer se determinadas políticas são compatíveis ou não com

⁸⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Neoconsitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. Revista de Direito Administrativo – RDA, n. 240, p. 1-42.

determinadas aspirações fundamentais observadas nos documentos constitucionais⁹⁰, e, como consequência lógica disso, deslocou-se a discussão sobre direitos constitucionais para a seara do Poder Judiciário, delimitando o espaço de atuação dos poderes Executivo e Legislativo.

Aquilo que também se cunhou no Brasil de “neoconstitucionalismo” envolve, assim, fenômenos reciprocamente implicados e gerou releitura do próprio papel das instituições e do Direito Constitucional. A esse respeito, sem prejuízo da necessária interlocução com referidos fenômenos durante todo este trabalho, para o presente capítulo e em apego ao objeto de investigação delimitado, fixar-se-á tão somente no fenômeno da “judicialização da política” e suas consequências imediatas para a adoção do processo estrutural pelo STF. É dizer, como o marco procedimental do processo estrutural se acomoda, de início, dentro da interpretação constitucional levada a efeito pelo Supremo Tribunal Federal.

Partindo-se disso, tem-se que a judicialização consiste no fato de que algumas questões de cunho político e social estão sendo solucionadas pelo Poder Judiciário e não por instâncias políticas tradicionais como o poder legislativo e poder executivo⁹¹. Nesse cenário, que se constrói o que se denomina de processo estrutural, por conseguinte, a decisão judicial se tornou uma ferramenta de um processo reconstrutivo, visando modificar tradições em uma sociedade, de modo que o poder judiciário por meio de suas decisões passou a impor reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, visando dar cumprimento à decisão⁹².

O presente capítulo, busca definir o que vem ser processo estrutural e desenvolver suas principais características e métodos de trabalho. Posteriormente, considerando que o processo estrutural tem sua origem na jurisprudência norte-americana, se detalhará a construção dessa doutrina na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos e como o Brasil foi influenciado por eles, especialmente no marco normativo que legitima a adoção de processo estrutural no Brasil, até o projeto de lei nº 3/2025 que visa regulamentar o processo estrutural nacionalmente.

Para então, em um terceiro momento, enfrentar os desafios e críticas à atuação da Corte nesses litígios, bem como as iniciativas institucionais adotadas para aprimorar sua capacidade decisória, com destaque para a criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC).

⁹⁰ GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁹¹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009, p. 19.

⁹² JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 94.

3.1. Definição e características do processo estrutural

O processo estrutural, é aquele que veicula um litígio estrutural e baseado em um problema estrutural⁹³, para tanto para que se compreenda o que é o processo estrutural é preciso primeiro definir o que vem a ser litígio estrutural e problema estrutural. O litígio estrutural é aquele que visa uma transformação de uma instituição pública ou privada, envolvendo conflitos multipolares e complexos⁹⁴.

Assim, o “[...] litígio estrutural envolve uma situação fática na qual o comportamento disfuncional de uma determinada estrutura é capaz de produzir litígios reiterados, através da repetição de violações ocasionadas pela manutenção do proceder inadequado”⁹⁵. Por outro lado, o problema estrutural⁹⁶ consiste em um estado de desconformidade estruturada, que não corresponde a um estado de coisas considerada ideal, ou seja, um estado de coisas que precisa ser reorganizado ou reestruturado. Esse estado de desconformidade pode ser um estado de ilicitude continua ou permanente, ou tão somente uma situação de rompimento com a normalidade⁹⁷.

Desse modo, o processo estrutural é um processo reconstrutivo, no qual a decisão judicial consiste em uma ferramenta para impor reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, visando dar cumprimento a esse processo reconstrutivo⁹⁸.

Destarte, o processo estrutural possui como características, primeiro, na identificação e análise de um problema estrutural, que consiste em um estado de desconformidade sistêmico. Tal estado pode ser permeado pela ilicitude ou não, comprometendo o cumprimento de normas constitucionais e legais, causado por omissões estatais ou ineficiências administrativas ou pela própria complexidade social que impede o cumprimento das normas jurídicas. Além disso, em um segundo momento, o processo estrutural busca uma transição progressiva desse estado de desconformidade para uma realidade ideal,

⁹³ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81, p. 52.

⁹⁴ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Processo Civil, **Direitos Fundamentais Processuais e Desenvolvimento**: Flexos e reflexos de uma relação. Londrina: Thoth, 2021, p. 122.

⁹⁵ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. **Processos estruturais: objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 229.

⁹⁶ É importante fazer a distinção entre litígio estratégico e estrutural, que pode ser extraído do seguinte artigo: FACHIN, Melina Girardi; SCHUBERT, Marcus Vinicius Porcaro Nunes. **Processos estruturais e proteção do direitos humanos**. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/processos-estruturais-e-protecao-do-direitos-humanos>>. Acesso 20 fev 2025.

⁹⁷ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81, p. 49.

⁹⁸ JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 94.

para tanto, as decisões judiciais são construídas para implementar metas e objetivos de forma gradual e adaptada à realidade concreta⁹⁹.

O processo estrutural, ainda, tem por característica um procedimento bifásico, no qual, em um primeiro momento se identifica o problema estrutural, com a delimitação específica das suas causas, abrangências e efeitos, para em um segundo momento estabelecer um programa para a solução desse problema e a reconstrução necessária, um programa que pode envolver diferentes órgãos e instituições e que exige o acompanhamento contínuo do Judiciário. Por conseguinte, tal processo é marcado ainda pela flexibilidade, que se manifesta, por exemplo, na admissão de formas atípicas de intervenção de terceiros – como a atuação de especialistas, comissões ou representantes da sociedade civil –, na modificação do objeto litigioso ao longo do processo, na adoção de medidas executivas diferenciadas e na utilização de mecanismos próprios da cooperação judiciária¹⁰⁰.

Por fim, esse processo é permeado pela consensualidade, isso porque, a construção de soluções estruturais efetivas depende, muitas vezes, do diálogo e da cooperação entre as partes envolvidas, bem como da adaptação do próprio procedimento às necessidades do caso concreto¹⁰¹.

Tem-se ainda, que há características típicas do processo estrutural, mas, não essenciais, quais sejam, a multipolaridade, a coletividade e a complexidade, que serão avaliados a seguir¹⁰². No tocante a multipolaridade, o processo estrutural trabalha com distintos núcleos de posições e opiniões, por vezes antagônicas, de modo que, a lógica binária do processo individual dificilmente será aplicada no processo estrutural, pois, é comum que haja multiplicidade de interesses, que se polarizam a depender da questão discutida¹⁰³.

Como consequência da multipolaridade é que o processo estrutural venha a ser coletivo, ou seja, que o objeto litigioso seja uma situação jurídica passiva ou ativa coletiva¹⁰⁴, contudo, é possível também que um processo que veicule demanda individual esteja pautado em um problema estrutural e por isso seja um processo estrutural¹⁰⁵.

⁹⁹ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81, p. 52-53.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² Ibidem

¹⁰³ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 800.

¹⁰⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. “Conceito de processo jurisdicional coletivo”. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, 2014, vol. 229, p. 273.

¹⁰⁵ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81, p. 57.

A complexidade, por sua vez, consiste no fato de que normalmente o processo estrutural discute um problema que admite diversas soluções e a quantidade de soluções possíveis é que define o grau de complexidade¹⁰⁶. Há, por outro lado, características ditas como essenciais ao processo estrutural, quais sejam¹⁰⁷,

- (1) o fato de nele se discutir um problema estrutural; (ii) o fato de ele buscar a implementação de um estado ideal de coisas, substituindo o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural; (iii) o fato de ele precisar desenvolver-se num procedimento bifásico; (iv) a intrínseca flexibilidade do procedimento; e (v) a consensualidade, inclusive em relação à adaptação do processo.

Sobre a característica do procedimento bifásico, merece destaque que a primeira fase é analítica, busca constatar a existência de um processo estrutural e uma vez constatada estabelecer o estado ideal de coisas. A segunda fase, a seu turno, consiste na implementação das ações necessárias para alcançar o estado ideal de coisas¹⁰⁸.

Sob outra perspectiva, há alguns desafios enfrentados pelo processo estrutural, quais sejam,

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos;
- e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura¹⁰⁹.

¹⁰⁶ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 23 e p. 67.

¹⁰⁷ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81, p. 57

¹⁰⁸ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81, p. 61.

¹⁰⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo**. 2018. p. 333-369, p. 341.

Para a implementação do denominado processo estrutural, por meio das decisões estruturantes é preciso de um sistema jurídico que compreenda a necessidade de revisão da ideia de separação de poderes, isso porque, um sistema pautado na rígida noção de separação de poderes não pode admitir a intervenção do judiciário em políticas públicas, bem como, a implementação de sentenças estruturais no direito público. Além disso, as medidas estruturais devem ser tomadas em última hipótese, quando outras medidas mais simples não se mostrarem eficientes, considerando a complexidade e o custo de adoção do processo estrutural¹¹⁰.

Afora isso, o processo estrutural pressupõe um sistema em que tenha certa atenuação ao princípio da demanda, permitindo ao magistrado um certo grau de liberdade na forma de atuação do direito a ser tutelado¹¹¹.

Nesse sentido, o processo civil estrutural constitui mecanismo judicial destinado a reorganizar uma dada estrutura burocrática, que, em vista do seu modo de operação resulta em algum tipo de violação massiva de direitos. O objetivo não é tão somente resolver um conflito passado, mas encaminhar, para o futuro – e, por vezes, gerenciar – uma reforma institucional para a própria realização do direito violado. Busca-se, então, erradicar, nas raízes, as causas violadoras de direitos fundamentais.

Logo, a distinção entre o processo estrutural e o processo coletivo tradicional, ou mesmo litígios de alta complexidade, é fundamental. Embora o processo estrutural seja frequentemente utilizado em ações coletivas, como a Ação Civil Pública – e lide com problemas que afetam grandes grupos ou instituições inteiras –, a doutrina majoritária entende que com ele não se confunde¹¹².

A diferença crucial reside no objetivo final do processo e das medidas adotadas: enquanto o processo tradicional – individual ou coletivo – visa resolver conflitos passados e estáticos, o processo estrutural busca transformar uma realidade fluida, mutável e prospectiva, visando explicitamente a reorganização fundamental de uma instituição para cessar violações sistêmicas.

As categorias tradicionais de “direitos difusos”, “coletivos” e “individuais homogêneos” são consideradas de “operacionalidade limitada” para litígios estruturais, os quais exigem uma adaptação da estrutura processual. Litígios de alta complexidade podem ter

¹¹⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: **Revista de processo**. 2013. p. 389-410, p. 394-395.

¹¹¹ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: **Revista de processo**. 2013. p. 389-410, p. 395.

¹¹² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutura: teoria e prática**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 56.

características estruturais, mas a demanda estrutural especificamente visa a reforma institucional, o que a distingue de um mero caso complexo que busca uma solução pontual. É importante diferenciar o problema – questão sistêmica –, o processo – mecanismo judicial para tratá-lo – e a decisão – produto final que visa remediar o problema sistêmico¹¹³. Vejamos, o seguinte quadro consolidado acerca das características dos processos estruturais:

Tabela 1: Principais Características do Processo Civil Estrutural

Característica	Descrição Detalhada	Implicação para o Processo
Consensualismo	A construção de soluções consensuais é prioritária; a atividade principal das partes é o diálogo para construir um plano de reorganização da estrutura violadora de direitos.	Reduz a litigiosidade, promove soluções mais duradouras e legitimadas, e exige um juiz mediador.
Cooperação e Diálogo	Essencial entre o juiz, as partes e outros interessados, e entre as instituições envolvidas, para a construção conjunta da decisão.	Transforma o processo em um ambiente colaborativo, com todos os sujeitos processuais contribuindo ativamente para a solução.
Multipolaridade e Participação Ampliada	Conflitos policêntricos envolvem diversos polos de interesse, permitindo a participação de todos que podem contribuir para a reestruturação da instituição.	Garante que todas as perspectivas e interesses relevantes sejam considerados, aumentando a legitimidade e a efetividade das decisões.
Prospectividade	O processo não visa resolver uma situação estática e passada, mas busca uma solução contínua e permanente para o presente e o futuro, através da reestruturação da instituição.	As decisões são orientadas para o futuro, com planos de ação e metas a serem atingidas, exigindo monitoramento contínuo.
Instrumentalidade das Formas	Permite a flexibilidade e adaptação da atividade jurisdicional e dos ritos processuais às necessidades do caso concreto.	O processo se molda à realidade do litígio, priorizando a efetividade da tutela jurisdicional sobre a rigidez formal.
Experimentalismo	Aplicação de medidas judiciais flexíveis e provisórias, sujeitas a reavaliação e modificação	Permite ajustes e aprendizados ao longo do tempo, adaptando as

¹¹³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutura: teoria e prática**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 101.

	contínuas com base nos resultados.	soluções à complexidade e mutabilidade do problema.
Papel Proativo do Juiz	O juiz atua como um “catalisador” de transformações, mediando a comunicação, identificando e removendo gargalos, e supervisionando a execução dos planos de ação.	O magistrado assume uma função de gestão e articulação, indo além da mera adjudicação para garantir a efetividade da reforma.
Modelo Bifásico e Monitoramento Contínuo	O processo geralmente envolve duas fases (reconhecimento do problema e implementação do programa de reestruturação) e exige supervisão constante e ajustes periódicos das decisões.	Garante a execução das medidas ao longo do tempo, permitindo revisões e adaptações para alcançar o “estado de coisas ideal”.
Separação entre Direito e a Medida reparadora/reconstrutiva	O tribunal pode reconhecer o direito, mas deixar espaço para negociação e adaptação dos meios de implementação.	Flexibiliza a atuação judicial, permitindo que as partes contribuam na definição das melhores estratégias para a efetivação do direito.
Meios Atípicos de Execução	Utilização de técnicas e procedimentos não tradicionais para garantir a efetividade das decisões estruturais, que não se limitam a reparações de danos.	Amplia o arsenal judicial para lidar com a complexidade dos litígios estruturais, permitindo soluções criativas e adaptadas.

Fonte: Elaborado pela autora.

A adoção desses princípios e características operacionais representa uma reengenharia do processo civil, afastando-o de uma visão meramente individualista e patrimonialista. Isso implica na necessidade de capacitação dos operadores do direito - juízes, promotores, defensores, advogados - para atuar nesse novo paradigma, que exige habilidades de mediação, gestão de projetos e compreensão de realidades sociais complexas, além do conhecimento jurídico tradicional.

A incompatibilidade com métricas quantitativas de decisões sugere que o sucesso do processo estrutural não pode ser medido por números de sentenças proferidas, mas pela efetiva melhoria da situação institucional, o que desafia os modelos de gestão e avaliação de desempenho do Judiciário. O processo estrutural, portanto, não é apenas uma ferramenta, mas a materialização de uma nova concepção de jurisdição no neoconstitucionalismo: uma jurisdição que se torna um espaço democrático para a criação judicial do direito, atuando de

forma cooperativa e prospectiva para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, mesmo que isso reconfigure as fronteiras tradicionais entre os Poderes¹¹⁴

3.1.1 O processo estrutural no direito norte-americano e sua influência no Brasil

O marco para o processo estrutural foi o caso decidido na Suprema Corte Americana, *Brown v. Board of Education*, que encerrou a doutrina do *separate but equal* que permitia a segregação racial, possibilitando que os negros tivessem o direito de frequentar as mesmas escolas que os brancos, promovendo uma reforma estrutural na sociedade¹¹⁵.

A 14ª Emenda da Constituição norte-americana prescreve que todos os nascidos e naturalizados nos Estados Unidos possuem direitos iguais, incluindo o devido processo legal, no entanto, apesar disso, prevaleceu durante muito tempo nos Estados Unidos a doutrina do *separate but equal*, que defendia o fato de segregar, ou seja, de impedir que pessoas negras frequentassem determinados lugares, que seriam exclusivos para pessoas brancas¹¹⁶.

Essa doutrina foi, inclusive, legitimada pelo poder judiciário americano, no caso *Plessy v. Ferguson*, no qual considerou-se constitucional que em transportes públicos fosse reservado parte dos assentos para pessoas brancas e outros para pessoas negras, não violando tal falta a 14ª Emenda¹¹⁷.

Destarte, em 1909 foi organizada a Associação Nacional de Defesa de Pessoas Negras, inaugurando uma nova era na defesa do direito à igualdade racial. Tal associação propuseram cinco diferentes ações em cinco lugares diferentes, todos com um alto nível de segregação, dentre essas ações destaca-se o caso *Brown v. Board of Education*. Destaca-se que o pedido dessas ações não era a indenização em decorrência de discriminação, mas, a tomada de iniciativas para acabar com a segregação racial¹¹⁸.

¹¹⁴ CALDAS, Adriano Ribeiro. **Processo civil e Estado Constitucional: o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e as fases metodológicas do processo**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 66, pp. 23 - 51, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1680/1596>>. Acesso em fev. de 2025.

¹¹⁵ FISS, Owen M. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 29-32.

¹¹⁶ BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 330.

¹¹⁷ BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 330-331.

¹¹⁸ BAUERMANN, Desirê. **Structural injunctions no direito norte-americano**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 331.

Em maio de 1954, a Suprema Corte dos Estados Unidos encerrou o sistema de segregação racial e determinou a criação de uma nova organização de integração das escolas estadunidenses¹¹⁹. Para Owen Fiss, com a referida decisão surge um novo modelo de intervenção judicial, chamado de reforma estrutural, na qual reconhece-se que poder judiciário pode determinar aos poderes executivos e legislativos a elaboração de políticas públicas para cessar a violação sistêmica de direitos fundamentais¹²⁰.

Assim sendo, cabe ao judiciário, além de determinar a paralização de violações sistêmicas a direitos fundamentais, impor parâmetros mínimos de políticas públicas a serem adotadas e fixar prazos de apresentação de planos de ação pelo gestor público, desencadeando dois cenários, o modelo fraco de intervenção judicial e o modelo forte de intervenção judicial¹²¹.

No modelo fraco de intervenção judicial o judiciário apenas declara a necessidade de elaboração de uma política pública, porém, não estabelece metas e diretrizes para serem seguidas, apenas, indicam os resultados genéricos que a decisão deve alcançar¹²². No modelo forte de intervenção judicial, os juízes prolatam decisões de ordem impositivas, estabelecendo prazos e especificando as medidas a serem tomadas, sob pena de serem adotadas medidas coercitivas a fim de promover o cumprimento¹²³.

Vale ressaltar que no processo de adoção de medidas estruturais no âmbito dos Estados Unidos, a implementação de medidas estruturantes foi iniciada com medidas judiciais mais brandas e se tornaram mais rígidas e detalhadas na medida que os atores políticos apresentavam resistência em cumprir a decisão judicial, como ocorreu por exemplo no caso *Brown v. Board of Education*¹²⁴.

Assim, um ano mais tarde ao julgamento de *Brown v. Board of Education*, considerando as reclamações nas escolas quanto às dificuldades em implantar a nova política de não discriminação, a Suprema Corte reexaminou a questão, originando *Brown v. Board of Education II*. Na oportunidade que a Suprema Corte autorizou a criação de planos que

¹¹⁹ LEVY, Leonard W.; PHILIPS, Harlan B. The Roberts case: source of the “separate but equal” doctrine. **The American Historical Review**, v. 56, n. 3, 1951, p. 510-518.

¹²⁰ 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. p. 26.

¹²¹ DE ARAUJO, Valter Shuenquener; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. **Suprema–Revista de Estudos Constitucionais** 4.1 (2024): 89-122, p. 93.

¹²² SUSTEIN, Cass. **Designing democracy: what constitutions do**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 221–237.

¹²³ FISS, Owen M. **The law as it could be**. New York: New York University Press, 2003. p. 3.

¹²⁴ LANDAU, David. David Landau responds to Mark Tushnet. **Harvard International Law Journal/Opinio Juris Symposium**, v. 53, n. 1, Mar. 2012. Disponível em: <https://opiniojuris.org/2012/03/09/hilj-landau-responds-to-tushnet/> Acesso em: 2 mar. 2025.

objetivassem a eliminação de toda forma de discriminação nas escolas, sendo tais planos acompanhados pelo Poder Judiciário¹²⁵.

Outro exemplo na Suprema Corte Americana, foi decorrente do problema das prisões em Arkansas, a questão se inicia com o caso *Holt v. Sarver*, no qual foi determinada diversas diretrizes para a humanização das prisões, como por exemplo, a entrega de relatórios periódicos a respeito da implementação das medidas. Um ano mais tarde, foi determinada a criação de um plano de ação ao comitê prisional do Arkansas, na tentativa de evitar o emprego de medidas inumanas ou penas desmesuradas¹²⁶.

O presente contexto histórico e judicial fez surgir nos Estados Unidos as denominadas *structural injunctions*, que surge da identificação pela Suprema Corte norte-americana que na Constituição existiam diversos direitos fundamentais cuja observância só seria possível por meio de uma supervisão judicial substancial¹²⁷. As *structural injunctions* refletiam a percepção de que problemas sociais complexos são sistêmicos e, como tal, a intervenção judicial deveria ser mais abrangente e prospectiva. Logo, as *injunctions* que, antes eram observadas como medidas extraordinárias ou subordinadas tornou-se uma medida de primeira escolha no contexto de certas matérias¹²⁸.

A esse respeito, observe-se que a doutrina e a jurisprudência norte-americana reconhecem os obstáculos a serem enfrentados para dar cumprimento à *structural injunctions*, o primeiro deles é a dificuldade de determinar os contornos do próprio direito a ser respeitado¹²⁹.

Um outro ponto é a determinação das atividades a serem implementadas para o cumprimento do direito definido, nota-se que os magistrados devem se guiar pelos princípios da *equity*, que consiste na flexibilidade oferecida ao judiciário para que adote as medidas mais adequadas para o atendimento do direito previsto no caso concreto¹³⁰.

Além desse princípio é preciso observar os princípios do *balancing the equities* e *tailoring the remedy*. O primeiro impõe ao juiz a necessidade de analisar as consequências de conceder a decisão requerida pelo autor, pois, se os benefícios a serem alcançados forem

¹²⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: **Revista de processo**. 2013. p. 389-410, p. 392.

¹²⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: **Revista de processo**. 2013. p. 389-410, p. 392.

¹²⁷ BAUERMANN, Desirê. **Structural injunctions no direito norte-americano**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 333.

¹²⁸ FISS, Owen M. **The civil rights injunction**. Indiana: Indiana University Press, 1978.

¹²⁹ BAUERMANN, Desirê. **Structural injunctions no direito norte-americano**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 335.

¹³⁰ SCHOENBROD, David et al. **Remedies: publica and private**. 3rd ed. St. Paul: West Group, 2002, p.108.

menores que o mal a ser ocasionado ao réu, a decisão deverá ser negada ou limitada. O segundo, requer que o juiz vise claramente o atendimento do direito material reconhecido¹³¹.

Assim, a implementação das *structural injunctions* ocorre efetivamente quando duas condições são atendidas: 1) deve ser claro a todos que o problema existe e que pessoas estão sendo privadas de direitos constitucionais e; 2) existir amplo apoio à decisão judicial na comunidade¹³².

O contexto brasileiro é extremamente influenciado permeado pelo desenvolvimento do processo e das decisões estruturais nos EUA. A Constituição do Brasil de 1988, na medida em que adotou um extenso rol de direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana como fundamento da República fez gerar a intensificação da demanda por uma atuação judicial mais proativa na efetivação dos referidos direitos, notadamente, diante da omissão ilegítima dos Poderes Executivo e Legislativo, para encaminhar uma possível reconstrução e reorganização das estruturas burocráticas causadoras de violações massiva de direitos.

Conforme se verá, a prática constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal permite a adoção, pelo Tribunal, dos pressupostos teórico e práticos decorrentes da constatação de litígio estrutural. Ademais, principalmente com a construção do Código de Processo Civil de 2015, que garantiu uma maior flexibilidade ao princípio da demanda, oportunizou-se uma maior liberdade decisória ao poder judiciário¹³³.

[...] o procedimento comum do CPC pode servir adequadamente como circuito-base para o desenvolvimento do processo estrutural. Isso se dá porque o CPC lançou mão de um procedimento padrão bastante flexível, caracterizado, entre outras coisas, por: (i) prever, em diversos dispositivos, a possibilidade de adaptação às peculiaridades do caso concreto (p. ex., arts. 7º, 139, IV, 297, 300 e 536, §1º, CPC); (ii) admitir a concessão de tutela provisória, cautelar ou satisfativa, fundada em urgência ou em evidência, liminarmente ou durante o processo; (iii) permitir o fracionamento da resolução do mérito da causa (arts. 354, par. ún., e 356, CPC); (iv) admitir a cooperação judiciária (arts. 67 a 69, CPC); (v) permitir a celebração de negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC); (vi) autorizar a adoção, pelo juiz, de medidas executivas atípicas (arts. 139, IV, e 536, §1º, CPC)¹³⁴.

Afora isso, o princípio do *balancing the equities* pode ser visto na LINDB, no seu artigo 20, quando considera que nas esferas administrativa, controladora e judicial não se

¹³¹ BAUERMANN, Desirê. **Structural injunctions no direito norte-americano**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 337.

¹³² BAUERMANN, Desirê. **Structural injunctions no direito norte-americano**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 340.

¹³³ PINTO, Henrique Alves. **A condução de decisões estruturais pelo código de processo civil de 2015: breve análise teórica e pragmática**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 561.

¹³⁴ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81, p. 76.

decidirá com base em valores jurídicos abstratos e que deverão ser levadas em consideração as consequências práticas da decisão. Do mesmo modo, que o parágrafo único estabelece que a decisão deverá ser motivada, demonstrando a necessidade e adequação da medida imposta, considerando as possíveis alternativas¹³⁵.

Nada obstante, atualmente tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3/2025 que disciplina o processo estrutural, constatando-se correspondência com as denominadas *structural injunctions*. Destarte, o projeto concebe como problemas estruturais aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como: I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Além disso, é possível vislumbrar o princípio de *equity*, no Projeto de Lei, quando se concebe no artigo 2º, inciso VII, como norma fundamental do processo estrutural, a flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Tem-se, ainda, a atuação forte do poder judiciário, com influência norte-americana, ao se considerar como uma das normas fundamentais do processo estrutural, no seu artigo 2º, inciso IX, a ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável. Por conseguinte, sem abdicar da importância dos meios tradicionais de resolução de conflitos pautados na lógica bipolar do processo, é necessário se reconhecer de um novo modelo de atuação jurisdicional para a concretização efetiva dos direitos fundamentais¹³⁶.

3.2 O processo estrutural no âmbito do Supremo Tribunal Federal: considerações iniciais

Inicialmente, atenuação do princípio da separação de poderes e a maior intervenção do poder judiciário no âmbito do Supremo Tribunal Federal é visto nos anos 2000 quando do

¹³⁵ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. 2023, p. 111.

¹³⁶ PINTO, Henrique Alves. **A condução de decisões estruturais pelo código de processo civil de 2015: breve análise teórica e pragmática**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 574.

juízo do Recurso Extraordinário n. 271.286/RS, no qual, pacientes pobres demandaram o Estado, pleiteando o fornecimento gratuito de remédios para o tratamento de Aids. Na oportunidade, o STF considerou que a corte teria obrigação constitucional de intervir em políticas públicas visando tornar efetivas as prestações de saúde, previstas no artigo 196 da Constituição Federal.

Posteriormente no âmbito do Recurso Extraordinário nº 594.018/RJ que versava sobre a falta de professores na rede pública na cidade de São Gonçalo, o STF reiterou o entendimento pelo controle judicial de políticas públicas quando se está diante de uma atuação negligente do poder público, determinando, na oportunidade que o Estado contratasse mais professores. Nesse mesmo sentido, tem-se o Recurso Extraordinário nº 592.581, em que o STF determinou que a administração pública realizasse reformas emergenciais em presídios para garantir o mínimo existencial.

Posteriormente, chegaram à Suprema Corte litígios eminentemente estruturais, tais como Ação Popular 3.388, mais conhecida como o caso Raposa Serra do Sol, julgada em 2009, a ADI 4.277 e a ADPF 132 em 2011, em que foi reconhecida a união estável homoafetiva como entidade familiar, casos que mereciam um tratamento estrutural, mas que receberam um tratamento pontual e limitado, apenas com decisões declaratórias.

Na Ação Popular 3.388, da Raposa Serra do Sol o STF reconheceu a validade de demarcação contínua de terra indígena, mas deixou a cargo do Poder Executivo a adoção de medidas necessárias para a referida demarcação, sem um acompanhamento institucional direto. Na ADI 4.277 e da ADPF 132, o STF se limitou a reconhecer a união estável homoafetiva, mas não determinou um plano de ação para o poder público garantir a efetividade do novo status jurídico dos casais homoafetivos.

Nos referidos casos o STF se limitou a proferir decisões meramente declaratórias afirmando a existência de direitos fundamentais, sem, contudo, estabelecer um plano de ação e medidas concretas para a concretização dos referidos direitos. Há notoriamente uma postura cautelosa e absenteísta, ou seja, fixa-se um parâmetro genérico para a concretização do direito, mas, delega a Administração Pública o modo como resolver o problema, sem impor medidas e metas específicas.

Ocorre que em 2015, o STF é provocado para se manifestar em um processo eminentemente estrutural, a ADPF nº 347. O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) protocolou a ADPF nº 347 em maio de 2015, visando o reconhecimento do Estado de Coisa Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro e adoção de medidas estruturais para enfrentar as violações dos direitos fundamentais dos encarcerados. O caso foi relatado pelo

Ministro Marco Aurélio que reconheceu a denominada inconstitucionalidade por omissão estrutural no direito brasileiro, o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

A petição inicial relatou várias falhas no sistema prisional, tais como, a superlotação, ausência de condições mínimas de higiene, saúde e segurança, entre outros pontos, o que caracterizava o estado de inconstitucionalidade de todo o sistema prisional. Destarte, o pedido da ação não se limitou a uma declaração do estado de coisa inconstitucional, mas, pleiteou que medidas estruturais concretas fossem adotadas, com a participação dos poderes executivos e legislativos, sendo monitorados pelo STF, buscando a reestruturação completa do sistema prisional. As medidas pleiteadas visavam uma reforma estrutural do sistema prisional, transcendendo a esfera jurídica, perpassando por questões políticas, sociais e econômicas.

A ADPF nº 347 exigiu do STF a adoção de um processo judicial dinâmico e flexível, para ser capaz de lidar com a complexidade do problema e voltada a reestruturação do sistema prisional. As violações dos direitos fundamentais não poderiam ser avaliadas de forma individual, considerando que as situações de superlotação, insalubridade, falta de acesso à saúde eram interdependentes e faziam parte de um quadro sistêmico de violações. Destarte, o objetivo processual não era apenas cessar as violações de direitos fundamentais, mas, sim, construir coletivamente um novo modelo de sistema prisional, em que os direitos fundamentais dos encarcerados fossem respeitados.

Assim, em junho de 2021, foi proferida decisão no âmbito da referida ADPF, reconhecendo-se o litígio como estrutural, determinando-se medidas concretas e planejadas para reverter o estado de coisa inconstitucional, tais como, a imposição à União de elaboração de um plano nacional, no prazo de seis meses, para superar o Estado de Coisa Inconstitucional pelo prazo de três anos, devendo ser estruturado em três eixos principais: a redução da superlotação carcerária, a melhoria da qualidade das vagas já existentes e a gestão adequada dos fluxos de entrada e saída dos presos no sistema penitenciário .

Afora isso, foi determinado que os Estados e o Distrito Federal, observando os parâmetros do plano nacional, apresentassem no prazo de seis meses, planos estaduais para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional. Tanto o plano nacional, como os estaduais deveriam contar com a participação ativa do CNJ, de instituições públicas competentes e da sociedade civil organizada.

Posteriormente em novembro de 2020, há um outro caso emblemático de processo estrutural no âmbito do STF, foi proposta a ADPF nº 760, de autoria de diversos partidos políticos brasileiros, visando que fosse reconhecido o Estado de Coisa Inconstitucional na

Amazônia Legal e que fosse determinado ao Estado a adoção de medidas urgentes para o combate ao desmatamento da Amazônia Legal.

Ao final a Corte não declarou o Estado de Coisa Inconstitucional, mas reconheceu falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal e o STF determinou que o Governo Federal assumisse compromisso significativo em relação ao combate ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, além disso que a União e os órgãos competentes adotassem providências no contexto do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal visando diminuir o desmatamento na região para a taxa de 3.925 quilômetros por ano até 2027, além de manter esforços contínuos para alcançar a meta de zero desmatamento ilegal em terras indígenas até 2030 .

Um outro exemplo foi a ADPF nº 709, ajuizada em julho de 2020, em meio a pandemia da Covid-19, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), com o apoio de diversos partidos políticos e instituições públicas ajuizou a ADPF objetivando determinar que o Poder Público tomasse medidas para proteger a população indígena no do cenário pandêmico.

Na oportunidade o STF determinou diversas medidas, tais como, bloqueou o acesso a território indígenas para evitar o contato e a contaminação, a constituição de uma “sala de situação”, integrada por membros governamentais, do Ministério Público e da Defensoria Pública para o monitoramento da questão, entre outras medidas.

O aspecto positivo da atuação do STF em litígios estruturais é que ele consegue mobilizar gestores institucionais de maior hierarquia e com isso fazer que as medidas sejam implementadas com maior brevidade e efetividade, além disso, a restrição das vias recursais contra as decisões tomadas no processo, faz com que as decisões estruturais proferidas tenham um maior caráter de definitividade, gerando maior segurança e efetividade das providências estabelecidas.

4. CARACTERÍSTICAS ADOTADAS PELO STF DEFINIDORAS DE “LITÍGIO ESTRUTURAL” E O SEU “FIM”.

Descritas as características básicas acerca dos processos estruturais, bem assim do referido instituto no âmbito do Supremo Tribunal Federal, objetiva-se, como forma de apresentar e enfrentar diretamente o problema do presente trabalho, identificar padrões da prática do STF no contexto dos processos estruturais, porém, partindo-se, inicialmente, da análise da Suspensão de Liminar n. 1696/SP, no tema acerca da obrigatoriedade de utilização de câmeras corporais por policiais militares.

Trata-se de caso importante para o recorte metodológico deste trabalho, considerando que ele é identificado como o primeiro processo estrutural que, efetivamente, foi encerrado no âmbito da Corte. Adicionalmente, ele permite identificar padrões que servirão como ponto de partida metodológico para o capítulo seguinte, no qual objetiva compreender se dentro de análise transversal dos casos caracterizados como litígio estrutural há repetição de posturas pelo STF, isto é, se há coerência na *performance* do Tribunal.

Assim é, porque, embora os processos estruturais sejam permeados pela flexibilidade procedimental, a identificação de padrões mínimos permite a estruturação de um fio condutor do processo, de práticas reais que sinalizam balizas definidoras para o começo, o processo em si e a sua finalização. Portanto, começar pelo processo que foi finalizado revela estratégia metodológica para verificar ou falsear a hipótese deste trabalho, no sentido de que o STF faz uso estratégico do processo estrutural. É dizer, o procedimento da resolução de problemas estruturais é flexível, mas não é abstrato ou eminentemente normativo.

Dessa forma, o objetivo central é estabelecer critérios ou parâmetros mínimos que indicam a adoção *como* o STF se portou em procedimento de litígio estrutural e o que o *motivou* a considerar como encerrado. A esse respeito, o banco de dados principal utilizado foi o próprio sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Destarte, considerando o recente lançamento de obra sobre o tema¹³⁷, ela também servirá aos propósitos deste capítulo, conforme a seguir.

¹³⁷ Cf., nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processos Estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: STF, 2025. No entanto, vale a observação de que o referido livro, aos moldes semelhantes deste trabalho, neste capítulo, realizou a descrição dos casos, adotou a mesma base de dados disponível no sítio eletrônico, porém, com abordagem metodológica precipuamente qualitativa, no qual resultou na análise de nove processos estruturais.

4.1 A Suspensão de Liminar n. 1696/SP: a obrigatoriedade de utilização de câmeras corporais por policiais militares.

Neste subtópico objetiva-se realizar uma análise descritiva das principais questões que orbitam o caso central deste trabalho. Sem prejuízo de resgate de outras questões necessárias nos capítulos subsequentes, o ponto principal, aqui, é tão somente descrever o pano de fundo que fundamentou a utilização do instrumento da suspensão de liminar, bem assim as posturas adotadas pelo Supremo Tribunal Federal, seja para encaminhar as decisões por meio do referido instituto processual, ou por meio da resolução que foi dada ao final. Eventuais críticas ou uma análise mais prescritiva ficarão para os capítulos seguintes.

Para tanto, observe-se, de início, que a fixação da natureza *estrutural* pelo Supremo Tribunal Federal ocorreu no âmbito de uma Suspensão de Liminar (SL). Trata-se de um instrumento jurídico previsto na legislação brasileira, tradicionalmente acionado por entidades públicas para suspender os efeitos de decisões judiciais - liminares ou sentenças mandamentais - que possam causar grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia públicas. De maneira geral o tratamento do instituto está na Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992 – que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências¹³⁸. No âmbito do STF, a regulamentação do instituto está na Lei n. 8.038/90 - que institui normas e procedimentos especiais no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal -, como também no Regimento Interno (art. 297). A competência para apreciar o pedido fica a cargo da Presidência.

Conforme se verá, no âmbito da SL 1696, sua aplicação transcendeu o escopo usual, demonstrando uma evolução no equilíbrio entre os interesses governamentais e a proteção de direitos fundamentais, especialmente quando invocada por instituições como a Defensoria Pública. O cerne da controvérsia na SL 1696 girou em torno da obrigatoriedade do uso de câmeras corporais por policiais militares no estado de São Paulo. Este é um debate de política pública de alta sensibilidade, com implicações diretas na responsabilização policial, na redução da letalidade em operações de segurança e na salvaguarda dos direitos humanos, particularmente em comunidades vulneráveis. A relevância da SL 1696 é amplificada pelo seu foco em uma questão crucial para a segurança pública e pelo seu potencial de estabelecer

¹³⁸ Encontra-se tal instituto também nas seguintes leis: Lei n. 12.016/2009 – Lei do Mandado de Segurança (art. 15); Lei n. 7.347/85 – Regulamenta a Ação Civil Pública (art. 12, §1º); Lei n. 9.494/97 – que disciplina a tutela antecipada contra a Fazenda Pública (art. 1º) e; Lei n. 9.507/97 – que disciplina o *habeas data* (art. 16).

precedentes para a integração de tecnologia na atuação policial e para a extensão da supervisão judicial sobre ações do Poder Executivo.

A utilização do instrumento da Suspensão de Liminar pela Defensoria Pública, uma instituição constitucionalmente incumbida da proteção de populações vulneráveis, sinaliza uma reinterpretação ou uma ampliação significativa do propósito da SL. Isso sugere que o interesse público a ser protegido por este mecanismo não se restringe apenas a preocupações administrativas ou econômicas do Estado, mas se estende fundamentalmente aos direitos dos cidadãos, em especial daqueles em situação de vulnerabilidade. Essa mudança aponta para uma aplicação mais dinâmica - e orientada para os direitos - de uma ferramenta jurídica tradicionalmente vista como centrada no Estado.

4.2.1 O contexto fático ensejador da Suspensão de Liminar n. 1696/SP

Ajuizada em 14 de dezembro de 2023, a Suspensão de Liminar n. 1695/RJ (SL 1696), de relatoria da Presidência do Supremo Tribunal Federal - exercida pelo Ministro Luís Roberto Barroso -, girou em torno do tema sobre a *obrigatoriedade do uso de câmeras corporais por policiais militares* no Estado de São Paulo. Referida ação foi ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE/SP) – Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, em face de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Suspensão de Segurança n. 2252498-55.2023.8.26.0000.

Com efeito, colhe-se da petição inicial da SL 1696 que, em 28 de julho de 2023, foi deflagrada nas cidades da Baixada Santista, Estado de São Paulo, a operação da Polícia Militar de São Paulo denominada “Escudo”, de cuja finalidade declarada era de identificar e prender os suspeitos de atirarem contra policiais militares e que resultou na morte do soldado Patrick Bastos Reis, de 30 anos, das Rondas Ostensivas Tobias Aguiar (ROTA).

No mesmo dia de início da operação duas pessoas foram presas e um homem foi morto, mas a operação não se encerrou. Conforme declaração da Polícia Militar aos meios de comunicação regional, a operação continuaria e não teria prazo determinado para a sua finalização, eis que a finalidade seria de combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado. A DPE/SP narra que, como resultado da continuidade da operação, houve a presença ostensiva de policiamento fortemente armado nas cidades do Guarujá e Santos, com inúmeras incursões nas

partes periféricas da cidade, o que teria resultado em 28 mortes em decorrência da intervenção policial no período entre 28 de julho de 2023 e 03 de setembro de 2023.

Em razão desse “grave quadro”, em 05 de setembro de 2023, a DPE/SP ajuizou, em conjunto com a organização Conectas Direitos Humanos, a Ação Civil Pública n. 1057956-89.2023.8.26.0053 (ACP), de cujo pedido era “garantir o direito fundamental à segurança pública por meio de maior controle e transparência nas operações policiais realizadas na Baixada Santista, o que seria consubstanciado pelo uso obrigatório de câmeras corporais em todos os policiais militares envolvidos na operação (BRASIL, 2023, p. 3).

Horas após o ajuizamento da ação, a Secretaria de Segurança Pública do Estado (SSP/SP) anunciou o fim da “Operação Escudo”. No entanto, posteriormente, em 08 de setembro de 2023, conquanto com o mesmo objetivo, outra operação, apontada como nova pela SSP/SP foi deflagrada o que resultou no mesmo dia de início das incursões policiais em mais duas mortes. Por essa razão, a DPE/SP e CONECTAS emendaram a petição inicial da ACP para que a obrigação de utilização das câmeras corporais fosse estendida para todas as operações além da “Escudo”, desde que tenham por finalidade responder à ataques praticados por policiais militares, eis que o índice de letalidade policial era alto nesse tipo de Operação.

Em 22 de setembro de 2023, o Juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo deferiu o pedido de tutela antecipada, determinando “[...] a utilização de câmeras corporais em **TODAS** as operações denominadas ‘Escudo’, ainda que assim não nomeadas” e “[...] liminarmente que o Estado seja obrigado a instituir mecanismos para assegurar o correto uso das câmeras corporais por parte das forças policiais [...]”. Ainda, foi determinado que, “[...] não sendo possível, que se desloque contingente de policiamento com câmeras, **impedindo que policiais que estejam sem câmeras atuem na operação, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal daqueles que atuarem sem as câmeras, ou câmeras desligadas, devendo o Estado enviar ao Ministério Público, órgão correcional da polícia, informação daqueles que descumprirem à ordem**” (BRASIL, 2023, p. 3 e 4 – grifos no original).

No mesmo dia da decisão liminar, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP), realizou pedido de suspensão de segurança n. 2252498-55.2023.8.26.0000 à Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo que, em decisão monocrática concedeu a segurança para suspender a eficácia da tutela antecipada, especificamente no que diz respeito à utilização de câmeras corporais em todas as operações denominadas “Escudo”, ainda que assim não nomeadas. Descreve, a DPE/SP, que os fundamentos determinantes para tal suspensão decorreria de razões de ordem e economia públicas, as quais ostentam perigo na demora inverso

de densidade que seria manifestamente superior àquele que fundamentou o deferimento da medida postulada.

Contra essa decisão que a DPE/SP ajuizou a SL 1696, no âmbito do Supremo Tribunal Federal. De início, argumenta que a liminar concedida em primeira instância não geraria qualquer impacto de índole financeiro imediato aos cofres públicos, bem assim que a ACP originária não objetivava a disponibilização e instalação imediata de câmeras corporais para todos os policiais militares em exercício e nem a interferir no planejamento da aquisição delas pelo Estado de São Paulo. Segundo narra, o objetivo da ACP seria de garantir maior transparência e controle das atividades policiais, inclusive a ser realizado pelo Poder Judiciário, notadamente, em razão do crescimento da letalidade policial no Estado de São Paulo, sobretudo, em operações reativas, que têm características de “vingança institucional”

Narra a DPE/SP que o pedido se deu quanto à utilização do contingente de câmeras já existente - que somava o total de 10.125 câmeras distribuídas em aproximadamente 52% das unidades da Polícia Militar, conforme informação da própria SSP/SP -, e para policiais destacados para operações similares à “Operação Escudo”, aos moldes, inclusive, de recomendação do próprio Ministério Público e da realização da referida operação com policiais portando câmeras em São Vicente/SP.

Logo, o objeto da ACP não pede intervenção na forma como a Administração Pública Estadual deveria atuar para reduzir a letalidade policial, mas a extensão de política pública já existente, programa “Olho Vivo”, que prevê um sistema acoplado ao uniforme destinado a gravar a rotina de trabalho dos agentes de segurança, como expansão e adaptação de experiências anteriores da própria PMESP com câmeras operacionais portáteis. O programa já existente tem como objetivo, de um lado, produzir provas mais qualificadas para persecução penal – gravação de imagens sobre a abordagem policial – e, de outro, reduzir tensões na interação polícia-cidadão, permitindo um maior controle do uso excessivo da força pelas polícias e, em consequência, redução do uso da força e proteção aos próprios policiais para eventuais questionamentos sobre tal uso.

Informa que, desde a sua implantação, no ano de 2021, ensejou queda nos índices de letalidade policial, “[...] sendo certo que uma das medidas apontadas como centrais para esse fenômeno era o uso de câmeras corporais nas fardas dos policiais militares” (BRASIL, 2023, p. 20). Mas, após a “Operação Escudo” o Estado de São Paulo experimentou a segunda operação policial mais letal, ficando atrás apenas do “Massacre do Carandiru”, na medida que culminou 30 mortes em cerca de 40 dias de operação, além da existência de diversas denúncias de violações de direitos humanos por parte dos agentes do Estado.

Em suas manifestações, o Estado de São Paulo se manifestou que uso obrigatório fosse limitado a operações de grande envergadura para restauração da ordem pública, excluindo explicitamente atividades de rotina. Como exemplo, apontou a “Operação Verão”, na qual envolveu mais de 3 mil militares e seria severamente impactada pela necessidade de redistribuição de câmeras. Argumentou que a solicitação refletia uma preocupação pragmática em manter a capacidade operacional essencial, ao mesmo tempo em que se reconhecia a necessidade de alguma forma de implantação de câmeras em cenários de alto risco.

Além da crucial participação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a SL 1696 envolveu diversas partes e instituições, cujas atuações foram importantes para o desdobramento do caso e para a construção da solução final. A DPE/SP contou com o apoio da CONECTAS, da Plataforma JUSTA e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro que, conforme se verá a seguir apresentou importante parecer jurídico que levou informações para fixar e confirmar a legitimidade da DPE para propor pedido de suspensão de liminar em defesa de grupos sociais e vulneráveis. E, do ponto de vista institucional formal, o Estado de São Paulo teve atuação importante para a solução final, não só com os compromissos firmados, mas por apresentar as capacidades e limitações para a concretização do direito pleiteado. A intervenção do Ministério Público do Estado de São Paulo na condição de *amicus curiae* também se mostrou importante, na medida que participou de todas as discussões e se posicionou favoravelmente ao pleito da DPE.

No contexto institucional interno do STF, observou-se a atuação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos - NUPEC e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL. Ambos os núcleos atuaram na mediação e intermediação da solução final.

4.2.2 As decisões da Presidência do Supremo Tribunal Federal na SL 1696 e seus motivos determinantes.

4.2.2.1 A decisão do dia 30 de dezembro de 2023: a improcedência do pedido da DPE/SP com o reconhecimento de sua legitimidade processual.

Após apresentação das informações pela Procuradoria-Geral da República e pelo Estado de São Paulo, a Presidência do Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática do dia 30 de dezembro de 2023, julgou o pedido improcedente. Consta das razões de decidir principais, que o meio utilizado pela DPE/SP para alçar a discussão ao STF importaria certo de

grau de prematuridade da intervenção pelo Tribunal. Afirma que, apesar da indiscutível relevância da matéria, a reversão da decisão impugnada possuía implicações de ordem financeira e operacional, que produziriam impactos complexos que, todavia, não poderiam ser adequadamente mensurados por meio de uma suspensão de liminar. De igual modo, consiga que a questão ainda se encontra em discussão nas vias ordinárias, inclusive com tentativa de solução conciliatória.

No entanto, em que pese uma primeira decisão desfavorável ao pleito da DPE/SP, revelou como importante, eis que a Presidência reconheceu a legitimidade ativa da Defensoria Pública para requerer a suspensão de liminar no exercício de sua atribuição constitucional de tutela dos necessitados. Reconheceu-se, assim o papel ampliado da instituição como *custus vulnerabilis*.

Para tanto, o Ministro Presidente, Luís Roberto Barroso, lançando mão dos argumentos e fundamentos de parecer elaborado pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, consignou que a atuação da Defensoria Pública nas medidas de contracautela ou suspensão de liminar se justificaria pela defesa de interesse institucional próprio e também decorrente da competência constitucional para promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (art. 134, *caput*, da Constituição do Brasil de 1988).

Assim, propôs revisitação da interpretação do próprio STF que, com base em interpretação da literalidade do art. 4º, da Lei n. 8.437/92¹³⁹, cujos argumentos seriam de ordem histórica, sistemática e teleológica que demonstram a necessidade de reinterpretar o dispositivo de modo a permitir o uso da suspensão de liminar pela Defensoria Pública. Isso porque, o referido dispositivo desconsidera toda a evolução do papel institucional da Defensoria Pública, notadamente, com a redação do art. 134 da Constituição do Brasil de 1988 e do art. 4º, VII, da Lei Complementar n. 80/1994. De igual modo, assentou que o próprio STF já teria reconhecido esse importante papel ao reconhecer a autonomia institucional da Defensoria Pública, sua legitimidade para ações coletivas, a prerrogativa de requisição de documentos de autoridades públicas e o *status* constitucional equivalente ao Ministério Público.

¹³⁹ Eis o inteiro teor do dispositivo: “Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

Adicionalmente, seria incoerente retirar a competência da Defensoria Pública para medidas de contracautela, na medida que as normas constitucionais exigem interpretação que acomode e harmonize suas diversas normas, a fim de aplicá-las em sua máxima efetividade. E, referidas normas e outras normas de *status* supralegal enfatizam que a atuação da instituição é essencial para tornar efetivos os direitos fundamentais, de forma que não faria sentido interpretar a norma processual no sentido de excluir a legitimidade da Defensoria. Por fim, aduz que a finalidade do art. 4º, da Lei n. 8.437/92 é impedir os efeitos de decisões que causariam caos social significativo, a ponto de se configurar cenário de grave lesão a importantes bens jurídicos, os quais a Defensoria Pública também atua na hipótese de coincidência com a tutela dos direitos fundamentais dos necessitados.

Em conclusão, conquanto a decisão de mérito tenha sido pela improcedência do pedido de contracautela, a legitimidade da Defensoria Pública foi fixada, notadamente, em razão dos dados atuais, concreto e oficiais acerca da grave situação da segurança pública do Estado de São Paulo quanto à letalidade policial – que, como visto, apontou a “Operação Escudo” da PMESP como a mais letal após o “Massacre do Carandiru”. Em consequência, o próprio instituto de contracautela foi ampliado ao permitir a legitimidade da Defensoria Pública.

4.2.2.2 A negativa dos pedidos de reconsideração e a decisão de 09 de dezembro de 2024: reconhecimento da dimensão estrutural do litígio, as determinações iniciais e primeiras diretrizes.

Após a decisão acima, a DPE/SP realizou pedido de reconsideração, apontando, inclusive o aumento e intensificação da letalidade policial no Estado de São Paulo, oportunidade em que a Presidência concedeu nova oportunidade de manifestação do Estado de São Paulo, que se comprometeu na implementação voluntária da medida de instalação das câmeras corporais. Por essa razão, em despacho do dia 24 de abril de 2024, a Presidência do STF indeferiu o pedido de reconsideração, porém, determinou a remessa do feito ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC/STF, para acompanhamento da evolução do cronograma apresentado pelo Estado de São Paulo. Na assentada, portanto, ficou reconhecido, pela Presidência do STF a *dimensão estrutural do litígio*.

Isso porque, entendeu o Ministro Presidente que o Estado comprometeu-se a implementar e a ampliar o “Programa Muralha Paulista” para aprimorar o uso da tecnologia na segurança pública, incluído a expansão da aquisição de câmeras corporais. Destarte, apresentou

cronograma para tal fim, com os seguintes marcos fundamentais: i) publicação do edital para concorrência; ii) a assinatura do contrato com o licitante vencedor; e iii) a efetiva instalação e capacitação dos operadores, tudo isso com prazo previsto para setembro de 2024. Ressalvou, ainda que, na eventualidade de não cumprimento dos marcos, a Presidência poderia reapreciar o pedido de reconsideração.

Posteriormente, idêntico pedido de reconsideração foi realizado pela DPE/SP. Para tanto, alegou-se que o edital de licitação para aquisição de mais câmeras representou um retrocesso tecnológico em relação aos modelos anteriores, o que representaria uma violação ao compromisso assumido. Consta da decisão que, o Estado de São Paulo, após reunião no Tribunal, estabeleceu regulamento próprio sobre o uso das câmeras corporais pela PMESP, aos moldes do quanto previsto na Portaria n. 648/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O Presidente do STF, então, manteve o indeferimento do pedido de reconsideração e reiterou a atribuição do NUPEC/STF para monitorar o cumprimento das medidas, de modo a assegurar o retrocesso que possa comprometer a continuidade da política pública de uso de câmeras corporais.

Sobreveio, a decisão de 09 de dezembro de 2024, na qual o Ministro Luís Roberto Barroso determinou inicialmente que os policiais militares em São Paulo deveriam utilizar obrigatoriamente câmeras corporais durante as operações. Essa medida foi concebida para prevenir violações de direitos fundamentais e reduzir a letalidade policial. A também incluiu decisão incluiu diretrizes iniciais, como a definição de prioridades para a alocação das câmeras com base na análise de risco de letalidade e a exigência de publicação de informações no portal da Secretaria de Segurança Pública (SSP/SP) referentes ao Programa Muralha Paulista. Esta decisão estabeleceu as bases para as negociações e refinamentos subsequentes, estabelecendo uma expectativa judicial fundamental para o uso de câmeras.

Consta das razões de decidir que a superveniência de fatos novos implica na necessidade de reconsideração da decisão que, anteriormente, havia julgado improcedente o pedido na SL 1696. Aponta o agravamento do cenário fático em relação à situação observada ao tempo do ajuizamento do pedido de contracautela – dezembro de 2023. Isso porque, houve o aumento de 46% nas mortes por intervenções policiais em 2024, comparado a 2023, bem como episódios de violência policial contra indivíduos que não ofereciam resistência. Além disso, a decisão considerou a falha reiterada no uso das câmeras, a ausência de transparência sobre a política de uso e as limitações técnicas dos novos equipamentos contratados – decorrentes do “Programa Muralha Paulista” -, que apresentavam funcionalidades incompletas e riscos de falhas. Outro ponto relevante foi a aparente diminuição do número total de câmeras

em operação e o não uso delas em situações que exigiam obrigatoriamente a gravação. Tais elementos, levantados por dados de institutos como o Sou da Paz, demonstraram a ineficácia e o retrocesso da política implementada pelo Estado de São Paulo.

Com base nesse novo quadro, a decisão ressaltou que o uso de câmeras corporais é um instrumento essencial para a efetivação do Estado Democrático de Direito e a proteção de direitos fundamentais, como o direito à vida. O argumento central foi a constatação de que a mudança para um modelo de gravação com acionamento manual ou remoto representaria uma “involução na proteção de direitos fundamentais”, indo de encontro ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso. Neste ponto, considerou o descumprimento, por parte do Estado, de seus próprios compromissos e a falta de comprovação da viabilidade técnica do novo modelo de gravação, somados ao aumento da letalidade policial, que justificariam a concessão de uma medida de contracautela para restabelecer a decisão liminar na ACP originária.

Com efeito, o Ministro Luís Roberto Barroso estabeleceu uma série de determinações, as primeiras diretrizes para encaminhar algum tipo de solução pelo Poder Judiciário. A principal delas foi a manutenção do modelo de câmeras de gravação ininterrupta, até que a eficácia e a viabilidade técnica dos novos equipamentos sejam comprovadas. Além disso, a Corte determinou o uso obrigatório das câmeras pelos policiais militares em operações e a recomposição do número total de equipamentos para um mínimo de 10.125. Para garantir a transparência e a fiscalização, o STF exigiu a divulgação de informações detalhadas sobre a política de uso das câmeras no portal da SSP/SP, a regulamentação dos processos disciplinares em caso de descumprimento e a apresentação de um relatório mensal sobre o andamento das medidas. Tais determinações reforçariam o papel do Judiciário na supervisão de políticas públicas que impactam diretamente os direitos humanos e a segurança da população.

4.2.2.3 A decisão de 26 de dezembro de 2024: delimitação do uso obrigatório das câmeras

Após a decisão que restabeleceu a eficácia da tutela antecipada na ACP, o Estado de São Paulo protocolizou pedido no sentido de que a Presidência se manifestasse acerca da definição do conceito de “operações policiais” para fins do uso obrigatório de câmeras corporais. Segundo alegou, um conceito amplo, que incluísse ações de rotina, tornaria o cumprimento da decisão anterior inviável do ponto de vista material e operacional. O governo estadual destacou que, em 2024, foram realizadas mais de 484 mil operações, mas o efetivo de

80 mil policiais militares conta com apenas 10.125 câmeras, distribuídas em apenas 52% das unidades da Polícia Militar. O Estado argumentou que a Operação Verão, por ser uma atividade de rotina na Baixada Santista, seria prejudicada caso o uso obrigatório das câmeras fosse ampliado, pois seria necessária a redistribuição de equipamentos, deixando outras regiões sem o monitoramento. A sugestão era de que o uso obrigatório fosse aplicado apenas às operações de grande envergadura para restauração da ordem pública.

A decisão do STF foi acolher em parte o pedido do Estado, fixando-se uma delimitação específica e mais detalhada do que a inicialmente proposta pelo governo estadual. O uso obrigatório de câmeras não poderia se restringir somente às operações de “grande envergadura”, mas a um núcleo mínimo de operações de maior risco. A nova decisão, então, buscou um equilíbrio para garantir que a implementação da política não inviabilize ações de segurança pública, ao mesmo tempo em que fortaleça o controle e a transparência em situações de maior risco.

Colhe-se dos motivos determinantes da decisão que era necessário conciliar as limitações materiais e operacionais do Estado de São Paulo com os objetivos da política pública de uso de câmeras. O STF considerou a argumentação do Estado sobre a insuficiência de câmeras para cobrir todas as operações, incluindo as de rotina. No entanto, a decisão também levou em conta as manifestações do Ministério Público e da Defensoria Pública. Enfatizou que a delimitação deveria ser focada em operações de maior risco e mais propensas ao uso da força, citando a letalidade histórica em ações como a Operação Verão. O uso obrigatório foi justificado pela necessidade de promover o controle, a transparência e a proteção de cidadãos e policiais, evitando abusos e mortes.

A esse respeito, foi realizada uma redefinição das operações policiais em que o uso de câmeras corporais seria obrigatório, desde que realizadas em regiões com disponibilidade de equipamentos. Com efeito, delimitou-se a obrigatoriedade do uso para três tipos de operações, sendo a primeira delas as *operações de grande envergadura para restauração da ordem pública*, isto é, as definidas como ações coordenadas e de ampla escala, envolvendo múltiplas Organizações Policial-Militares (OPM), com elevado nível de planejamento, comando integrado e emprego significativo de recursos humanos e materiais, destinadas a alcançar objetivos estratégicos em cenários complexos e de alta criticidade, buscando garantir a supremacia operacional e a preservação da ordem pública em uma área de grande impacto social e territorial.

O segundo tipo de operações seriam as que incluam *incursões em comunidades vulneráveis para restaurar a ordem pública*, na medida que tal tipo de operação ocorre em áreas

sensíveis, com elevado e iminente risco de confronto armado, marcadas pela entrada ou avanço estratégico de policiais para cumprir objetivos específicos. Por fim, delimitou para as *operações deflagradas para responder a ataques contra policiais militares*, presumidamente consideradas como de maior risco de danos, os que justifica o uso obrigatório de câmeras.

Adicionalmente, a decisão estabeleceu a alocação prioritária das câmeras nas regiões com maior índice de letalidade policial, garantindo que unidades responsáveis por patrulhamento preventivo e ostensivo também sejam contempladas, quando possível. Foi enfatizada a priorização de policiais equipados com câmeras corporais para o deslocamento de tropas, e que as decisões de uso obrigatório não devem inviabilizar a execução de ações de segurança pública fundamentais para a proteção da população, desde que em conformidade com a Constituição do Brasil de 1988. Neste ponto, a “Operação Verão 2024/2025” recebeu atenção específica, devendo observar os parâmetros de uso obrigatório e alocação prioritária definidos na decisão. A decisão ainda observou o cumprimento parcial pelo Estado de diretrizes anteriores, como o aumento do número de câmeras (totalizando 10.125), mas apontou deficiências na divulgação de dados e na falta de informações sobre processos disciplinares.

4.2.2.4 A decisão do dia 08 de maio de 2025: a homologação de acordo e a solução consensual abrangente.

Após a decisão que estabeleceu delimitação das operações policiais que deveriam, obrigatoriamente, fazer o uso de câmeras corporais, o STF passou a atuar como mediador do conflito, notadamente, em razão de manifestações de atuação colaborativa entre a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Estado de São Paulo, razão por que o trâmite processual passou a ganhar assento perante o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL, com o apoio do NUPEC. Com efeito, foram realizadas quatro audiências para deliberação conjunta acerca das condições de acordo entre as referidas partes. Na última, ocorrida em 07 de maio de 2025, as partes chegaram a uma solução consensual abrangente, tendo sido homologada por decisão da Presidência no dia 08 de maio de 2025, determinando-se a extinção do processo, de cujo trânsito em julgado ocorreu em 20 de maio de 2025.

Colhe-se do referido acordo, a expansão significativa do escopo e da implementação do uso de câmeras corporais, prevendo, de início, um termo aditivo ao contrato entre o Estado de São Paulo e empresa Motorola para aumentar o número de câmeras corporais em 25%, totalizando, assim, 15 mil equipamento. Além disso, 80% do total de câmeras seria

alocado para cobrir integralmente as unidades de alta e média prioridade, assegurando uma implantação estratégica.

O Estado de São Paulo comprometeu-se a implementar funcionalidades avançadas para aprimorar a eficácia e integridade das gravações, quais sejam: i) acionamento remoto: as câmeras poderão ser ativadas remotamente pelo Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM) quando uma ocorrência for despachada, quando o policial comunicar uma ocorrência à central de operações, ou em situações obrigatórias - como acesso a comunidades vulneráveis e ataques a policiais; ii) acionamento automático por proximidade: as câmeras terão acionamento automático via *bluetooth*, com alcance de aproximadamente 10 metros, permitindo o acompanhamento contínuo da movimentação da ocorrência; e iii) reativação automática: caso a gravação seja interrompida manualmente pelo policial durante uma ocorrência, a câmera será reativada automaticamente em até 1 minuto, garantindo que imagens críticas não sejam perdidas.

Também se comprometeu o Estado de São Paulo no aperfeiçoamento disciplinar e educativo, por meio de uma abordagem holística para a responsabilização de seus agentes, no sentido de fortalecer o programa de capacitação sobre o uso adequado das câmeras; editar, em até 60 dias, uma norma com diretrizes e procedimentos operacionais para o uso das câmeras pela Polícia Militar, visando à adequação ao novo padrão tecnológico e operacional dos equipamentos; estruturar um sistema disciplinar efetivo e mecanismos robustos de monitoramento, fiscalização e auditoria do uso das câmeras; conduzir, de forma célere e conforme as leis, processos administrativos disciplinares para apurar o descumprimento das normas de uso das câmeras; comunicar, mensalmente, o Ministério Público do Estado sobre todos os processos administrativos instaurados; e divulgar relatórios semestrais sobre a atividade disciplinar relacionada ao uso inadequado das câmeras.

Para uma fiscalização contínua, o Estado desenvolverá, em 60 dias, indicadores para monitorar e avaliar a efetividade das novas câmeras, em diálogo com o Ministério Público e a Defensoria Pública. Outras medidas incluíram a realização de auditorias, a publicação de um relatório anual de monitoramento e avaliação da política pública, e o envio de relatórios trimestrais ao MP e à DPE por até seis meses após a implementação das 15 mil câmeras.

Acordou-se, ainda, que caso será acompanhado pela 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo, onde já tramitava uma ação civil pública que deu origem à SL no Supremo Tribunal Federal. Contudo, em caso de descumprimento do acordo, a Presidência do STF voltará a atuar no processo.

4.2.3 Considerações finais, implicações e perspectivas futuras: os avanços jurídicos decorrentes da SL 1696 e do acordo homologado.

A progressão das decisões judiciais iniciais para uma delimitação detalhada – de uma autocontenção para uma decisão mais “ativista” - e, finalmente, para um acordo homologado abrangente, demonstra o papel ativo do STF não apenas como árbitro da legitimidade dos atos do poder público, mas como facilitador de reformas complexas de políticas públicas. O envolvimento do NUPEC/STF e do NUSOL/STF, ilustram um tipo de abordagem de “litígio estrutural”. O tribunal orientou e provocou ativamente as partes em direção a uma solução consensual e implementável, em vez de simplesmente emitir uma ordem rígida e potencialmente inviável. Isso demonstrou o reconhecimento de que problemas sociais complexos exigem soluções colaborativas e adaptativas, e que o Judiciário poderia desempenhar um papel mediador crucial para alcançá-las, promovendo maior adesão e sustentabilidade.

As múltiplas decisões e o acordo final exemplificam um processo iterativo de refinamento de políticas públicas. A decisão inicial ampla, determinando, unilateralmente, o uso de câmeras foi subsequentemente restringido e delimitado com base nas reações operacionais e nas restrições de recursos do Estado, resultando em um plano de implementação mais direcionado e viável. O acordo abrangente subsequente, por sua vez, expandiu novamente o escopo, mas com compromissos concretos, recursos aumentados e a integração de funcionalidades tecnológicas avançadas. Isso demonstra um modelo de “governança adaptativa”, onde a política não é estática, mas evolui por meio de diálogo contínuo, *feedback* e negociação, permitindo ajustes com base em desafios práticos e oportunidades emergentes. Essa abordagem é mais propensa a levar a resultados de política sustentáveis e eficazes a longo prazo, pois incorpora flexibilidade ao processo de implementação.

O acordo final homologado transcendeu significativamente o mero aumento do número de câmeras ou a imposição de seu uso. Ele incluiu compromissos explícitos com capacitação abrangente, o estabelecimento de novas normas operacionais, a estruturação de um sistema disciplinar robusto e mecanismos extensivos de monitoramento e relatórios. Isso denota um reconhecimento, por parte do tribunal e das partes envolvidas, de que a tecnologia por si só é insuficiente para garantir a responsabilização. Em vez disso, ela deve ser integrada a um arcabouço abrangente que inclua regras claras, fiscalização eficaz e mecanismos para abordar o não cumprimento. Essa abordagem holística sugere uma compreensão mais profunda de que

a verdadeira mudança institucional requer reformas sistêmicas, e não apenas a implantação de ferramentas tecnológicas. As tabelas abaixo consolidam o quanto descrito no presente subtópico e explicitam o antes, o durante e o depois do ajuizamento da SL 1696.

Tabela 2: Cronologia das Principais Decisões na SL 1696 e Seus Efeitos

Data da Decisão	Partes Envolvidas	Assunto Principal / Decisão	Efeitos / Implicações Principais
30/12/2023	Defensoria Pública, STF (Min. Barroso), Clínica UERJ Direitos	Reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública para propor SL	Marco relevante na afirmação do papel institucional das Defensorias Públicas como <i>custus vulnerabilis</i> em defesa de grupos vulneráveis em litígios sistêmicos.
09/12/2024	STF (Min. Barroso), Defensoria Pública, Conectas, Plataforma JUSTA	Determinação inicial do uso obrigatório de câmeras corporais pela PMESP	Visava prevenir violações de direitos fundamentais e reduzir letalidade policial. Incluiu diretrizes iniciais de alocação e divulgação de dados.
26/12/2024	STF (Min. Barroso), Estado de SP, Ministério Público, Defensoria Pública	Delimitação do uso obrigatório das câmeras corporais	Especificou o uso obrigatório para operações de grande envergadura, incursões em comunidades vulneráveis e resposta a ataques contra policiais. Priorizou alocação em áreas de alta letalidade.
08/05/2025	STF (Min. Barroso, Nusol, Nupec), Estado de SP, Defensoria Pública, Ministério Público	Homologação de acordo abrangente que amplia e detalha o uso de câmeras	Aumento de câmeras para 15 mil, novas funcionalidades (acionamento remoto/automático), compromissos com capacitação, normas disciplinares e monitoramento contínuo.

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 3 - Comparativo: Pedido Inicial da Defensoria Pública vs. Acordo Homologado na SL 1696

Aspecto	Pedido Inicial da Defensoria Pública (Contexto da SL 1696)	Resultado no Acordo Homologado (08/05/2025)
Escopo do Uso de Câmeras	Reestabelecer decisão que determinava uso obrigatório geral de câmeras corporais em operações policiais.	Uso obrigatório delimitado a operações de grande envergadura, incursões em comunidades vulneráveis e resposta a ataques contra policiais. Priorização de regiões com alta letalidade.
Número de Câmeras	Implícito na obrigatoriedade, sem quantitativo específico inicial.	Aumento de 25% no contrato, totalizando 15.000 equipamentos. 80% alocados para unidades de alta e média prioridade.
Funcionalidades	Implícito o uso de câmeras para gravação de abordagens.	Implementação de acionamento remoto (COPOM), acionamento automático por proximidade (Bluetooth) e reativação automática em caso de interrupção manual.
Medidas de Accountability	Redução da letalidade e aumento da qualidade das provas.	Fortalecimento de capacitação, edição de novas normas operacionais, estruturação de sistema disciplinar efetivo, comunicação mensal ao MP sobre processos administrativos, relatórios semestrais sobre atividade disciplinar.
Transparência e Monitoramento	Divulgação de dados sobre o Programa Muralha Paulista.	Desenvolvimento de indicadores de efetividade, auditorias, publicação de relatório anual de monitoramento, envio de relatórios trimestrais ao MP e DPE por 6 meses.

Fonte: Elaborado pela autora.

Partindo-se das informações e das decisões descritas neste subtópico, tem-se que as decisões proferidas na SL 1696, culminando no acordo homologado, representam uma mudança significativa e transformadora na política de segurança pública de São Paulo. O uso obrigatório e expandido de câmeras corporais está posicionado para aumentar substancialmente a transparência e a responsabilização nas operações policiais, especialmente em contextos de alto risco e em comunidades vulneráveis. Isso pode levar a uma redução mensurável na letalidade policial e a uma diminuição nos casos de abuso, fomentando maior confiança e legitimidade entre as forças de segurança e o público. O foco estratégico na alocação de recursos limitados para as áreas de maior necessidade garante o máximo impacto onde o risco de violações de direitos humanos é mais elevado.

As disposições do acordo para funcionalidades aprimoradas - acionamento remoto e automático, reativação automática -, mecanismos disciplinares robustos e monitoramento e relatórios abrangentes foram apontados como cruciais para garantir uma responsabilização eficaz e verificável. Essas medidas são projetadas para prevenir a adulteração de provas, agilizar investigações de má conduta e fornecer um arcabouço claro e exequível para abordar o não cumprimento. Segundo o STF, isso fortalece a proteção dos direitos fundamentais, assegurando que as ações policiais estejam sujeitas a maior escrutínio e que as violações possam ser mais efetivamente identificadas, investigadas e abordadas, promovendo assim uma cultura de legalidade dentro da força policial.

Apesar da natureza abrangente do acordo, desafios significativos permanecem em sua implementação plena e eficaz. Estes incluem garantir a aquisição e o desdobramento em tempo hábil das câmeras adicionais, fornecer treinamento eficaz e contínuo para todo o pessoal policial sobre os novos equipamentos e normas operacionais atualizadas, e a aplicação consistente e justa do sistema disciplinar. O monitoramento contínuo e transparente por parte do Estado, do Ministério Público e da Defensoria Pública, conforme estipulado no acordo, é indicado como essencial para verificar o cumprimento, identificar quaisquer gargalos ou problemas imprevistos e garantir que a política atinja seus objetivos de reduzir a violência e aumentar a responsabilização. A supervisão contínua pela 11ª Vara da Fazenda Pública e a possibilidade de reintervenção do STF sublinham a necessidade crítica de compromisso e vigilância sustentados de todas as partes envolvidas.

Ao não apenas emitir decisões judiciais, mas também ao fomentar e homologar ativamente um acordo que inclui compromissos específicos e detalhados sobre treinamento, a criação de novas normas operacionais e o estabelecimento de sistemas disciplinares robustos, o STF atuou como um catalisador para uma profunda reforma institucional dentro da Polícia Militar e do aparato de segurança pública de São Paulo. Isso vai além de um papel judicial típico de meramente interpretar e aplicar o direito posto; envolve moldar ativamente a política executiva e as práticas administrativas. Isso implica o reconhecimento de que as decisões judiciais por si só podem ser insuficientes para abordar questões sistêmicas profundamente enraizadas, e que uma mudança sustentada e impactante exige um engajamento ativo e orientação dos mecanismos de implementação de outros poderes do governo.

O sucesso final dessa política depende não apenas da presença física das câmeras, mas, criticamente, do uso transparente e responsável dos dados que elas geram, e da aplicação consistente das regras que regem sua operação e as subseqüentes ações disciplinares. Isso destaca um desafio social mais amplo de integrar novas tecnologias de maneiras que realmente

aprimorem os valores democráticos e fortaleçam a relação entre o Estado e seus cidadãos, em vez de inadvertidamente erodi-la.

Todo o processo da SL 1696 foi iniciado e consistentemente impulsionado pela Defensoria Pública, com forte e estratégico apoio de organizações da sociedade civil. Sua provocação persistente, incluindo o uso inovador de instrumentos jurídicos como a SL e a apresentação de pareceres técnicos, foi fundamental para levar essa questão crítica à atenção do STF e moldar, significativamente, os contornos do acordo final, o que ressalta o papel vital e indispensável das entidades não governamentais de interesse público em responsabilizar o Estado, defender eficazmente as populações vulneráveis e impulsionar mudanças nas políticas públicas, mesmo diante de significativa resistência institucional.

4.3 Conclusões parciais

A Suspensão de Liminar nº 1.696/SP, instaurada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em defesa dos direitos fundamentais de populações vulneráveis submetidas a operações policiais, constitui paradigma importante e contemporâneo de processo estrutural no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Partindo-se disso, é possível extrair algum tipo de padrão decisório do Tribunal que sirva de pressuposto mais amplo para construir uma síntese possível do modo como o Tribunal encaminha os litígios estruturais, na medida que tal processo estrutural teve início e o seu encerramento.

Para tanto, nesse primeiro momento, realizar-se-á cotejo analítico entre o quanto decidido no referido julgado e o que restou identificado na dogmática do processo estrutural por meio da revisão de literatura realizada nos capítulos antecedentes. Para tal propósito, identificou-se dez características que permeiam o processo de resolução de problemas estruturais, quais sejam: consensualismo, cooperação e diálogo, multipolaridade, prospectividade, instrumentalidade das formas, experimentalismo, papel proativo do juiz, modelo bifásico, separação entre direito e medida reparadora, e meios atípicos de execução.

A SL 1.696/SP exemplifica de forma paradigmática o *princípio do consensualismo e redução da litigiosidade* como estrutura basilar de resolução de conflitos complexos. Diferentemente da lógica tradicional adversarial, em que a Corte proferiria decisão impositiva determinando o cumprimento de obrigações ao Estado de São Paulo, o processo evoluiu progressivamente em direção a um modelo de construção consensual de soluções. Quando a Defensoria Pública apresentou o pedido inicial em dezembro de 2023, o ministro Luís Roberto Barroso, reconhecendo a “indiscutível relevância” da questão, redirecionou estrategicamente o

caso para negociação, manifestando que, “na visão desta Presidência, a utilização de câmeras é muito importante e deve ser incentivada. Porém, não se justifica a intervenção de urgência e excepcional de uma suspensão de liminar”.

Essa postura prioriza a construção de soluções consensuais, reduzindo significativamente a litigiosidade e promovendo acordos de maior durabilidade e legitimação. O acordo homologado em maio de 2025 — envolvendo o Estado de São Paulo, a Defensoria Pública Estadual, Conectas Direitos Humanos e Justa — demonstra concretamente como a consensualidade exigiu um juiz mediador que abandonasse a tradicional postura de julgador para atuar como catalisador de consenso. A construção conjunta de termos aditivos ao contrato com a empresa Motorola, negociação sobre modos de acionamento das câmeras e alocação de equipamentos reflete a priorização de "soluções consensuais" que caracterizam o modelo estrutural.

A *cooperação entre instituições* constituiu o alicerce processual de toda a dinâmica da SL 1.696/SP. Ao contrário de um modelo em que o STF simplesmente ordena e o executivo obedece, instaurou-se um diálogo permanente entre múltiplas esferas de poder e atores sociais. O Núcleo de Soluções Consensuais (Nusol/STF) e o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (Nupec/STF) emergiram como instrumentos institucionalizados de cooperação e criação de pontes para o diálogo interinstitucional.

Quanto à *multipolaridade*, tem-se que o caso exemplifica adequadamente o caráter *policêntrico dos litígios estruturais*, envolvendo conflitos entre diversos polos de interesse que transcendem a tradicional estrutura bipolar. Os atores participantes incluem: o Estado de São Paulo (representado pela Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria de Segurança Pública e COPOM); a Defensoria Pública Estadual; o Ministério Público (como *amicus curiae*); organizações de direitos humanos (Conectas e Justa); instituições do Poder Judiciário (STF, particularmente Nusol e Nupec); a empresa fornecedora de equipamentos (Motorola); policiais militares e, indiretamente, populações vulneráveis submetidas a operações policiais.

Essa *estrutura multipolar* não apenas reconhece, como exige a participação de todos os atores capazes de contribuir para a reestruturação da instituição - neste caso, a política de segurança pública. Como visto, a *multipolaridade* garante que todas as perspectivas e interesses relevantes sejam considerados, aumentando a legitimidade e a efetividade das decisões. Na SL 1.696/SP, a participação ampliada manifestou-se concretamente na negociação sobre: a quantidade de câmeras; a alocação geográfica; os modos de acionamento; e os critérios de capacitação de policiais.

O processo estrutural na SL 1.696/SP demonstra, ainda, a característica de *prospectividade*, eis que fixa orientação para uma solução contínua e permanente para o presente e o futuro, através da reestruturação da instituição. Diferentemente de processos tradicionais que resolvem controvérsias sobre fatos pretéritos, a SL 1.696/SP está fundamentalmente orientada para a implementação de um estado ideal de coisas — a redução da letalidade policial mediante transparência operacional.

Ademais, colhe-se das decisões proferidas pelo ministro Luís Roberto Barroso que elas estabeleceram um cronograma de implementação que se estende para além do acordo homologado. Os principais marcos prospectivos incluem: (i) aumento de câmeras em 25%, totalizando 15 mil equipamentos com cobertura total de batalhões de alta e média prioridade; (ii) implementação de três modos de acionamento (manual, remoto e automático) com reativação automática em até um minuto caso haja desligamento proposital; (iii) desenvolvimento de indicadores de efetividade em até dois meses; (iv) auditorias periódicas e publicação de relatórios trimestrais durante a fase de implementação total; (v) monitoramento contínuo pelo Nupec/STF. Portanto, a SL 1.696/SP não se encerra com decisão específica, mas estabelece um processo permanente de aperfeiçoamento institucional.

No que concerne à *instrumentalidade das formas* e a *flexibilidade procedimental*, tem-se que o processo evoluiu notavelmente em sua forma jurídica ao longo de seus dezoito meses de tramitação, adaptando-se às circunstâncias fáticas emergentes. Inicialmente, em dezembro de 2023, a controvérsia se apresentava como simples pedido de Suspensão de Liminar, instituto processual de caráter excepcional destinado a suspender liminares que causem lesão à ordem, saúde, segurança ou economia pública.

Ao invés de aplicar mecanicamente as regras processuais de uma Suspensão de Liminar, o STF transformou o procedimento em um processo estrutural contínuo, compreendendo múltiplas fases decisórias: (i) indeferimento inicial com recomendação para negociação (30 de dezembro de 2023); (ii) decisão reconhecendo compromissos do Estado (24 de abril de 2024); (iii) determinação de audiência de conciliação (24 de abril de 2024); (iv) decisão sobre gravação ininterrupta (8 de dezembro de 2024); (v) homologação de acordo consensual (8 de maio de 2025). Cada fase adaptou os ritos processuais às necessidades concretas de negociação, demonstrando que processo estrutural deve ser amoldar à realidade do litígio, de modo a priorizar a efetiva tutela jurisdicional em detrimento da rigidez da forma.

A característica de *experimentalismo* - aplicação de medidas judiciais flexíveis e provisórias, sujeitas a reavaliação e modificação contínuas com base nos resultados - manifestou-se de forma particularmente relevante na SL 1.696/SP, especialmente na

negociação sobre o modelo de gravação das câmeras. Observou-se que, a política de câmeras corporais adotada pela gestão anterior utilizava sistema de gravação ininterrupta, registrando continuamente o turno completo do policial sem interrupção manual. Essa foi a posição sustentada e defendida pela Defensoria Pública e grupos de direitos humanos ao ingressarem com a SL 1.696/SP.

Posteriormente, o Estado de São Paulo propôs novo modelo com acionamento remoto automático das câmeras, baseado em detecção de som de estampidos de tiros, movimentos bruscos, aproximação de ocorrência em andamento, ou quando os equipamentos foram desativados. Esse modelo representava uma inovação técnica potencialmente mais eficiente. No entanto, conforme decisão do ministro Luís Roberto Barroso, determinou-se que “diante da ausência de demonstração da viabilidade técnica e operacional dos novos dispositivos e do significativo aumento da letalidade policial em 2024, é indispensável manter o modelo atual de gravação ininterrupta”. Contudo, o ministro manteve abertura para experimentação futura, “desde que fossem comprovadamente eficazes”.

O acordo homologado em maio de 2025 reflete precisamente esse *experimentalismo*: mantém a gravação ininterrupta (modelo comprovado), mas introduz progressivamente novas funcionalidades (acionamento remoto pelo COPOM e ativação automática via Bluetooth), criando um sistema híbrido sujeito a reavaliação e modificação contínuas com base nos resultados. De igual modo, a criação de norma operacional no prazo de 60 dias e a ampliação dos programas de capacitação dos policiais refletem esse modelo iterativo de ajustes ao longo do tempo.

Partindo-se disso, a *performance* do Supremo Tribunal Federal revelou *papel proativo do tomador de decisão* e do seu papel como catalisador ou agente de transformação. Nas primeiras fases do processo, o ministro Luís Roberto Barroso não apenas resolveu o problema pelo deferimento ou indeferimento dos pedidos, mas redirecionou estrategicamente o caso para negociação, reconhecendo que as vias ordinárias ainda não teriam sido esgotadas e que existia espaço para negociação e solução conciliatória. Quando o Estado de São Paulo apresentou compromissos formais de implementação de câmeras, o ministro deixou de expedir ordem judicial determinando que o Estado fizesse aquilo que já havia se comprometido a fazer.

Ocorre que, ao identificar que o novo modelo de gravação automática carecia de viabilidade técnica e operacional, o ministro Luís Roberto Barroso não meramente rejeitou a proposta, mas mediou diálogo entre as partes, reconhecendo os objetivos legítimos de ambas - segurança pública e eficiência operacional -, e buscando solução conciliatória. Determinou ainda que o Nupec/STF acompanhasse permanentemente o cumprimento das determinações,

caracterizando-se como instituição de supervisão contínua da execução. Essa atuação transcende a tradicional adjudicação para configurar uma verdadeira gestão e articulação. O quadro a seguir consolida referido cotejo analítico.

Tabela 4 – Quadro consolidado da linha do tempo da SL 1.696/SP e seu cotejo com as características do processo estrutural.

Característica do Processo Estrutural	<i>Performance</i> do STF na SL 1696/SP
Consensualismo	Acordo homologado em maio/2025 entre Estado, DPE/SP, Conectas e Justa; priorização de negociação sobre imposição de soluções coercitivas; construção conjunta de termos aditivos ao contrato com a Motorola
Cooperação e Diálogo	Diálogos institucionais mediados pelo Nusol/STF; audiências de conciliação; participação do Nupec/STF no acompanhamento; colaboração entre múltiplas instituições para construção de solução compartilhada
Multipolaridade e Participação Ampliada	Participação de: Estado de São Paulo (governo, COPOM, PM), Defensoria Pública Estadual, Ministério Público, Conectas Direitos Humanos, Justa, STF (Nupec e Nusol), população vulnerável (beneficiária indireta)
Prospectividade	Decisões orientadas para o futuro com plano de ação contínuo: aumento de 25% em câmeras (15 mil equipamentos); cronograma de implementação; três modos de acionamento; previsão de auditoria periódica e relatórios trimestrais; monitoramento indefinido
Instrumentalidade das Formas	Flexibilidade processual: a SL 1.696 evoluiu de um pedido de suspensão para um processo estrutural com diversas decisões intermediárias (dez/2023, abr/2024, jun/2024, dez/2024, mai/2025); adaptação das formas processuais às necessidades do caso
Experimentalismo	Ajustes contínuos ao modelo: inicialmente câmeras com acionamento ininterrupto; depois negociação sobre novo modelo de acionamento remoto; criação de norma operacional em 60 dias;
Papel Proativo do Juiz	O STF atuou como catalisador: mediou comunicação, identificou gargalos (viabilidade

	técnica do novo modelo), supervisionou implementação do cronograma, conduziu audiências, determinou acompanhamento pelo Nupec.
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante disso, o padrão decisório do Supremo Tribunal Federal bebeu das fontes da dogmática processual estrutural identificada nos capítulos anteriores. A análise sistemática da Suspensão de Liminar 1.696/SP à luz das dez características fundamentais do processo estrutural conduz a conclusão de que a SL 1.696/SP preenche de forma integral e paradigmática todas essas características, consolidando-se como precedente modelar na jurisprudência constitucional brasileira e representando ponto de inflexão qualitativo na prática do processo estrutural pelo Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, é possível extrair o cumprimento e a adoção, pelo Tribunal do *modelo bifásico* com o monitoramento contínuo, conquanto processualmente tenha se declarado o encerramento do processo. A esse respeito, como visto nos capítulos anteriores o modelo bifásico é densificado pelo: i) reconhecimento do problema estrutural e ii) implementação e monitoramento.

Durante a primeira fase, o STF reconheceu a existência de uma *violação contínua e estruturada de direitos fundamentais*: o aumento exponencial da letalidade policial em São Paulo, particularmente em operações de grande porte e incursões em comunidades vulneráveis. O ministro Luís Roberto Barroso explicitamente reconheceu que o uso de câmeras corporais pelos policiais militares aumenta a transparência nas operações, coibindo abusos por parte da força policial e reduzindo o número de mortes nas regiões em confronto. Esta fase incluiu a constatação de que a mudança de política de câmeras pelo Estado de São Paulo representava risco real e concreto aos direitos fundamentais.

Desde abril de 2024, no entanto, o STF manejou o processo para a *implementação e monitoramento* contínuo, destacando-se para atuação efetiva em medidas de reestruturação. O ministro relator determinou que o Estado informasse cada etapa do processo licitatório para a aquisição dos equipamentos, bem assim apresentasse relatório após seis meses do início da execução do contrato, com avaliação sobre a efetividade das novas câmeras contratadas e do *software* desenvolvido para gravação das situações. Destarte, o acordo homologado em maio de 2025 institucionalizou essa supervisão contínua mediante: (i) desenvolvimento de indicadores de efetividade em até dois meses; (ii) auditorias periódicas; (iii) publicação de

relatórios anuais e trimestrais durante a fase de implementação total; (iv) participação permanente da Defensoria e Ministério Público no acompanhamento.

Logo, em face do exposto, observa-se que após o reconhecimento da violação massiva de direitos em conjunto com a necessidade deles e do direito à segurança pública, as medidas tomadas foram guiadas para concretizar tais direitos, separando o direito em si da medida reparadora ou reconstrutiva adotada – direito à segurança pública *com* transparência e controle. Por fim, a SL 1696/SP revelou também ampliação das posturas judiciais para lidar com a complexidade dos problemas estruturais, permitindo soluções criativas e adaptadas ao contexto demonstrado pelo litígio.

Diante disso, cumpre compreender como se deu a prática do Supremo Tribunal Federal nos demais casos identificados e caracterizados, pela Corte, como processo estrutural, a fim de estabelecer elementos de coerência e/ou distanciamento, bem assim a possibilidade ou não de uma síntese possível de padrões nos processos estruturais no STF.

5. EM BUSCA DE UMA SÍNTESE POSSÍVEL: AFINAL O QUE É “LITÍGIO ESTRUTURAL” PARA O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?

Com base no quanto exposto e analisado no capítulo passado, tem-se uma sinalização de que o Supremo Tribunal Federal adota as principais características do processo estrutural. De igual modo, a SL 1.696/SP, adotada como ponto de partida para a implementação metodológica deste trabalho demonstrou que a preocupação primordial do STF é com o direito violado em si, e, a partir da sua constatação e delimitação, ampliar o arsenal judicial para lidar com a complexidade do problema que implemente transformação institucional duradoura.

Em outras palavras, as medidas adotadas e as decisões a serem encaminhadas dependerão da complexidade individual de cada problema estrutural, de modo conquanto se possa perceber uma sinalização do Tribunal pela adoção dos pressupostos dogmáticos do marco procedimental do processo estrutural, restará um espaço a ser preenchido ao longo do procedimento para que a decisão possa implementar mudanças estruturais transformadoras continuamente e para além do próprio processo em si.

Resta, no entanto, investigar se tais elementos perpassam os demais casos que o Tribunal também identifica como litígio estrutural, com vistas a compreender algum grau de coerência ou repetição de posturas decisórias ou de condução do processo. Aos moldes em que realizado no capítulo anterior, o banco de dados utilizado para permitir tal pesquisa é aquele público, disponibilizado no sítio eletrônico do próprio Tribunal. Isso porque, considerando a inexistência de acesso direto aos processos identificados como litígio estrutural, os dados a serem levantados exigiram a adoção da pesquisa clássica de jurisprudência em conjunto com a adoção de posturas metodológicas específicas para selecionar os casos efetivamente representativos da *performance* do Tribunal.

Assim, para o fim de analisar os dados colhidos do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, adotou-se a ferramenta de “pesquisa de jurisprudência”, no qual foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “processo” e “estrutural”; “processo estrutural”; “litígio estrutural” e “decisão estrutural”. Isso porque, conquanto o Tribunal já adote o “tipo de processo” como “processo estrutural”, ao tempo da realização da pesquisa não havia nenhum banco de dados direto para tais processos, a exigir a pesquisa por vias indiretas, de forma que para os dados quantitativos, adotou-se referida abordagem.

Partindo-se disso, obteve-se com a palavra-chave “processo estrutural” a maior quantidade de informações, somando-se o total de 22 acórdãos, 73 decisões monocráticas, 1 repercussão geral e 1 informativo de jurisprudência. Desta base, adotou-se abordagem

metodológica quantitativa, no sentido de densificar a base de dados para a análise de conteúdo. Sendo assim, ao se debruçar sobre as informações geradas a postura qualitativa se deu no sentido de constatar e analisar as decisões que fixaram a determinado tema a natureza de litígio estrutural, bem assim as decisões exaradas até o tempo de finalização deste trabalho.

Portanto, a abordagem qualitativa valeu-se do critério principal sobre a decisão e os seus fundamentos, de modo que não perpassou à abordagem eventual análise se o tema deveria ou não ser tratado como litígio estrutural, de acordo com a dogmática do litígio estrutural descrita no capítulo passado. Tampouco tentou-se enquadrar *pari passu* as características totais do processo estrutural levantadas nos capítulos anteriores. Com efeito, pelo filtro qualitativo consolidou-se os dados em quatro critérios, a saber: materiais, processuais, legitimidade e técnicas processuais. Optou-se por tais critérios, com vistas a permitir a interconexão com a dogmática do processo estrutural realizada anteriormente, de forma que mais de uma ação ou processo comporá mais de um critério.

Assim, da pesquisa com a base acima, restringiu-se temporalmente entre 2016 – entrada em vigor do Código de Processo Civil – até os dias atuais, sobretudo, com a homologação, e, pois, finalização do litígio estrutural ocorrido no contexto da SL 1696/SP. Isso resultou na análise de 12 processos, os quais, em sua grande maioria, ocorreram no exercício do controle concentrado de constitucionalidade pelo STF, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, analisadas em conjunto ou separadamente, por conexão processual.

Como se passa a expor, o primeiro critério – material - buscou dividir os processos quanto à complexidade do tema debatido, isto é, a existência de vulneração ou violação massiva de direitos fundamentais decorrente de problema efetivamente estruturais, ou seja, que ultrapassava a simples tutela de direitos subjetivos de indivíduos coletivamente compreendidos para inserir também múltiplas autoridades públicas. Ou seja, o filtro qualitativo decorreu a “complexidade multifatorial”.

A esse respeito, referido critério revelou-se o mais proeminente para que o relator estabelecesse em determinado litígio a sua natureza de processo estrutural. É dizer, assim, que uma vez constatada a *vulneração massiva e histórica* de direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal já estabelecia tal processo como de natureza estrutural e, então, passava a adotar posturas relacionadas ao referido procedimento.

Nesse sentido, conquanto se tenha adotado a divisão em tais critérios, fez-se tão somente para fins didáticos e, para, em alguma medida, cotejar a prática do STF com o marco procedimental do processo estrutural. No entanto, a bem da verdade, é possível afirmar que o

principal critério adotado pelo STF para estabelecer a natureza estrutural do litígio é tão somente a constatação de vulneração massiva de direitos fundamentais, de forma que os demais critérios seriam densificação ou decorrência lógica daquele. Dito de outro modo, observado o caráter material o Tribunal passava a ser portar processualmente e em termos de solução de modo a acomodar a solução ao problema estrutural, mitigando regras e ampliando-as, sobretudo, no que diz respeito à parte legitimada para afetar o Tribunal e a participação de terceiros interessados.

O critério processual, a seu turno, envolveu a compreensão da processualidade constatada nos autos, notadamente, a flexibilidade procedimental, bem assim as decisões com caráter prospectivo. Perpassou o filtro qualitativo, pois, a cooperação processual e o diálogo interinstitucional mediado pelo Supremo Tribunal Federal.

Já o critério de legitimidade, buscou compreender que na análise dos processos estruturais, pelo STF, além da flexibilização processual, houve a releitura e a ampliação dos critérios tanto para a legitimidade para ajuizar uma ação com natureza estrutural, como para aqueles ou aquelas que seriam diretamente influenciados pela decisão em si. Por fim, o quarto critério se ateve à técnica processual ou decisória adotada pelo Tribunal no curso do processo para a compreensão e possível encaminhamento de solução ao litígio estrutural.

A consolidação do critérios se deu com base nos seguintes processos e temas: ADPF 347 – sistema carcerário; ADPF 635 – letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro; SL 1696 – letalidade policial e uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo; ADPF 709 – saúde da população indígena durante a pandemia da Covid-19; ADPF 742 – saúde das comunidades quilombolas durante a pandemia da Covid-19; APDF 760 e ADO 54 – desmatamento na Amazônia Legal; ADPF's 743, 746 e 857 – queimadas no Pantanal e na Amazônia; e ADPF 976 – população em situação de rua; ADPF 973 – racismo estrutural. Assim, antes de categorizar nos referidos critérios, vejamos uma descrição dos casos.

5.1 Crise do Sistema Carcerário do Brasil: ADPF 347 e o Estado de Coisas Inconstitucional

Assim, a ADPF 347 figura como o marco inicial e o caso paradigmático de litígio estrutural no Brasil, culminando no reconhecimento formal de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo STF – modelo importado da Corte Constitucional Colombiana. O caráter estrutural foi estabelecido em 2015, quando o Plenário do STF, por maioria, reconheceu a existência do ECI no sistema prisional brasileiro. O fundamento primordial para essa

declaração residiu na constatação de um quadro de grave e massiva violação de direitos fundamentais dos presos, indicando a falência sistêmica do Estado na garantia da dignidade humana e na execução penal conforme a lei. O caso expôs a catástrofe humanitária do sistema carcerário brasileiro, com população de 826.740 pessoas privadas de liberdade em 2022, crescimento de 650% desde 1990, e déficit superior a 206 mil vagas. O relator original, ministro Marco Aurélio, encaminhou a ação diretamente ao Plenário dada sua magnitude.

A ADPF foi protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL em 27/05/2015, mediante representação dos advogados integrantes da Clínica UERJ Direitos. Os fundamentos baseiam-se na violação dos artigos 3º, III, e 5º, incisos XLVII, XLVIII e XLIX da Constituição Federal de 1988, além de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte. Constou como requeridos, a União Federal, os Estados e o Distrito Federal.

Segundo consta da petição inicial da referida ação, o processo trata da grave e massiva violação de direitos fundamentais dos presos no sistema prisional brasileiro, com penas privativas de liberdade que se convertem em penas cruéis e desumanas, afetando a dignidade, higidez física e integridade psíquica dos encarcerados. Entre os fatos que exemplificam o tratamento desumano dado aos presos, estão celas superlotadas e imundas, falta de água e de materiais de higiene básicos, proliferação de doenças, mulheres dando à luz nas próprias penitenciárias, agressões e estupros, bem como a ausência de oportunidades de estudo e trabalho

Com efeito, pede que o STF declare a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, tendo em vista o cenário de grave e massiva violação de direitos fundamentais dos presos. Pede, ainda, a determinação de um conjunto de medidas para reduzir a superlotação das prisões e promover a melhoria das condições de encarceramento.

O problema estrutural identificado organizou-se em três eixos críticos: superlotação e péssima qualidade das vagas - celas imundas, insalubres, sem água potável ou assistência básica; entrada excessiva no sistema - 41% de presos provisórios, banalização da prisão preventiva, ausência de audiências de custódia; e saída atrasada - presos cumprindo tempo superior ao condenado, taxa de reincidência de 70%.

Em setembro de 2015, o STF concedeu parcialmente a cautelar, determinando apenas duas das oito medidas pleiteadas: realização de audiências de custódia em 90 dias, para apresentação do preso à autoridade judicial em 24 horas e descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional - R\$ 2,2 bilhões estavam bloqueados. As medidas mais incisivas - como abatimento de pena por condições degradantes - foram indeferidas. Votaram pela cautelar os

ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Mello, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski.

Após regular trâmite, em decisão tomada à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 04/10/2023, foi reconhecido o estado de coisas inconstitucional decorrente da violação massiva de direitos fundamentais no contexto do sistema prisional brasileiro, mas rejeitou a determinação de medidas mais ousadas pelo Tribunal. Segundo se extrai da decisão, no sistema prisional brasileiro há uma situação de violação em massa de direitos fundamentais dos presos, cenário o qual estaria em desacordo com o as normas previstas na Constituição de 1988, nos tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil é parte e nas demais leis aplicáveis ao tema, como a Lei de Execução Penal. Para tanto, o referido estado demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades competentes, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória.

O voto prevalecente na decisão estrutural impôs um mandado estrutural de planejamento compulsório. Determinou-se que a União, os Estados e o Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça - DMF/CNJ, elaborassem planos de ação detalhados, os quais deveriam ser submetidos à homologação do STF. Estes planos se concentraram especificamente no controle da superlotação carcerária, na melhoria da qualidade das vagas e no aperfeiçoamento dos procedimentos de entrada e saída de presos. Isso porque, conforme a ementa do julgado, “[...] O estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro expressa-se por meio: (i) da superlotação e da má-qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial (Eixo 1); (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade (Eixo 2); e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3). Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública”.

O fundamento dessa determinação reside no reconhecimento de que o problema era uma falência de política pública, exigindo uma solução complexa e coordenada, envolvendo múltiplos níveis federativos. Além disso, o STF incumbiu o CNJ de realizar estudos e regular a criação de um número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos, visando corrigir a falha estrutural na administração da justiça penal. Tais planos deveriam ser elaborados em até 06 meses e executados em até 03 anos, e submetidos

à homologação e monitoramento pelo STF, e os quais deveriam tratar os seguintes problemas: “(i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. O plano deve, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados”.

As determinações de mérito estabeleceram solução bifásica, dialógica e flexível: União e estados devem elaborar planos específicos de enfrentamento, homologados pelo STF e monitorados pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do CNJ. A União apresentou o Plano Pena Justa em julho de 2024 - 50 ações mitigadoras, mais de 300 metas até 2027, organizadas em quatro eixos estratégicos. Após consulta pública com 5.993 propostas da sociedade civil, o STF homologou o plano, em dezembro de 2024, com ressalvas sobre financiamento, compensação penal por condições degradantes e transparência sobre uso de armas em presídios.

Portanto, a solução implementada pelo STF foi a imposição de uma reforma administrativa compulsória. A Corte exigiu a coordenação federativa e institucional (União, Estados, DF e CNJ) para a reforma do sistema. A essência da solução é o estabelecimento de um regime de planejamento monitorado e vinculante, direcionado à superação progressiva e sistêmica do Estado de Coisas Inconstitucional.

Conquanto tenha havido decisão do plenário, a ADPF 347 se encontra em fase de monitoramento e execução contínua, observa-se que o mantém uma atuação de fiscalização dos planos de ação apresentados e analisa petições incidentais sobre a persistência de descumprimentos ou novas crises – como as ocorridas durante a pandemia da Covid-19 -, caracterizando uma intervenção judicial prolongada.

5.2 Segurança Pública e Direitos Humanos: ADPF 635 – “ADPF das Favelas”

A ADPF 635 abordou a crise da segurança pública no Rio de Janeiro, marcada pela alta letalidade policial e pela violência direcionada, consolidando-se como um dos mais complexos litígios estruturais na área de direitos humanos. O tema é a letalidade e a violência policial no Estado do Rio de Janeiro. O problema estrutural estabelecido reside na política de segurança pública, que, atingindo especialmente, a população negra das favelas e periferias, é caracterizada pelo racismo institucional, ausência de controle eficaz sobre o uso da força e alta vitimização de civis.

O Requerente da ação foi o Partido Socialista Brasileiro (PSB), que a protocolou em novembro de 2019. As partes interessadas foram o Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público do Rio de Janeiro. Uma particularidade crucial desta ação – o que atine ao critério de legitimidade - foi a admissão inédita de movimentos sociais como *amicus curiae*, atuando em conjunto com o PSB. Essa participação incluiu movimentos negros, coletivos de favelas, mães e familiares de vítimas da violência policial e organizações da sociedade civil – a exemplo da Justiça Global.

O ministro Edson Fachin, relator do caso, concedeu em junho de 2020 cautelar histórica: proibiu operações policiais em comunidades durante a pandemia de COVID-19, salvo em hipóteses excepcionais justificadas por escrito e comunicadas ao Ministério Público do Rio de Janeiro. Em agosto de 2020, nova liminar restringiu uso de helicópteros - considerados plataformas de tiro - a casos de estrita necessidade, proibiu operações próximas a creches, escolas e unidades de saúde, e vedou uso dessas instalações como base policial. Determinou ainda instalação de câmeras nas fardas e GPS em policiais, gravação audiovisual em viaturas, incluindo-se grupos de operações especiais como o BOPE e CORE.

Embora o voto final do Plenário, concluído em abril de 2025, tenha retirado a declaração explícita de ECI, o caráter estrutural da ação foi mantido e consolidado. O tribunal reconheceu a existência de falhas administrativas e omissão parcial do Estado nas violações. O reconhecimento do caráter estrutural do litígio se baseou na constatação de que a política de segurança pública do Rio de Janeiro se manifestava como uma “política de violação dos direitos” e repressão, especialmente, à juventude negra.

Outra questão importante, igualmente atinente ao critério da técnica processual – que será objeto de análise no capítulo seguinte – foi a técnica decisória utilizada pelo Supremo Tribunal Federal. Isso porque, o julgamento de mérito ocorreu por meio da técnica de decisão *per curiam*, em que apenas um único voto representa a opinião do Tribunal e estabelece os fundamentos decisórios. Assim, diferentemente da prática ordinária do Tribunal de decisões *seriatim*, isto é, com cada ministro apresentando suas próprias razões e fundamentos ao caso, de forma que a decisão é formada pelo acórdão e todos os votos em separado, o STF deu um voto único, acatando parcialmente os pedidos, a fim de estabelecer as medidas de tecnologia e transparência, controle e perícia, como também combate ao crime estrutural, notadamente às milícias.

Para tanto, determinou-se uso obrigatório de câmeras de áudio e vídeo e GPS em fardas, uniformes e viaturas, incluindo grupamentos especiais, excetuando-se os trabalhos investigativos. Reafirmação da competência do Ministério Público estadual para realizar

perícias em casos de suspeita de crime doloso contra a vida envolvendo agentes de segurança. Garantiu-se a preservação do local da perícia para evitar remoção indevida de cadáveres sob pretexto de socorro. A autópsia se tornou obrigatória em todas as mortes decorrentes de intervenção policial e os incidentes envolvendo crianças ou adolescentes devem ter prioridade absoluta na investigação.

Adicionalmente, determinou-se a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apurar crimes com repercussão interestadual ou internacional, focando no desmantelamento de milícias e suas conexões com agentes públicos, e reprimindo crimes de tráfico de armas, drogas e lavagem de capitais. O STF, ainda, frisou a obrigatoriedade de máxima prioridade de atendimento às diligências da PF por parte do Conselho de Controle de Atividades Financeira (COAF) e da Receita Federal.

Logo, a solução dada foi um mandado estrutural de reforma institucional e de procedimentos, focado na transparência e no fortalecimento do controle externo. As medidas cautelares aplicadas ao longo da tramitação já haviam demonstrado eficácia, com uma queda significativa nos índices de mortes decorrentes de intervenção policial no Rio de Janeiro. Além disso, o STF reafirmou que controle judicial das atividades policiais é sempre posterior, não cabendo ao Judiciário definir previamente armamento a ser utilizado ou contingente a ser empregado.

Não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver respeito rigoroso à proporcionalidade no uso da força. Atualmente, o processo está em fase de monitoramento e execução. Inclusive, foi instituído um Grupo de Trabalho sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para monitorar o cumprimento das medidas com obrigatoriedade de relatórios técnicos e participação democrática de representantes da sociedade civil.

Todas medidas se mostraram insuficientes para conter a violência policial. Isso porque, no dia 28 de outubro de 2025, foi deflagrada, no Município do Rio de Janeiro e sob a gestão do Estado do Rio de Janeiro, a “Operação Contenção”, realizada nos complexos do Alemão da Penha, comunidades vulneráveis da Zona Norte do Rio de Janeiro dominadas pelo Comando Vermelho.

Segundo informações da mídia¹⁴⁰, essa megaoperação conjunta das polícias Civil e Militar, denominada Operação Contenção, teve como objetivo combater a expansão territorial

¹⁴⁰ CNN Brasil. Megaoperação: imagens revelam policial ferido do Bope sendo resgatado no RJ. São Paulo: CNN Brasil, 1 nov. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/megaoperacao-imagens-revelam-policial-ferido-do-bope-sendo-resgatado-no-rj/>. Acesso em: 29 out. 2025. CNN Brasil. Entenda como

da facção criminosa Comando Vermelho e restabelecer o controle estatal nesses territórios. Durante a ação, foram mobilizados cerca de 2.500 agentes das forças de segurança pública, que cumpriam mandados judiciais e faziam buscas em busca de lideranças do Comando Vermelho. Houve intensos confrontos armados entre policiais e suspeitos, e diversas vias e serviços da região foram interrompidos devido à violência.

De acordo com as informações oficiais e apurações jornalísticas, ao menos 121 pessoas perderam a vida — sendo 117 classificados como suspeitos de envolvimento com facção e 4 policiais militares. Além disso, dezenas de pessoas ficaram feridas, entre elas civis e policiais. A grandiosidade dos números faz com que essa operação supere, em letalidade, todas as ações policiais anteriores na capital fluminense — inclusive a Chacina do Jacarezinho, de 2021, que havia deixado 28 mortos e era tida como a mais letal até então.

A operação gerou forte repercussão nacional e internacional. Entidades de direitos humanos, defensores públicos e organismos internacionais condenaram a magnitude da violência e denunciaram possíveis violações de direitos, questionando a legitimidade, proporcionalidade e motivação da ação. A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública anunciaram investigações para apurar as circunstâncias das mortes e eventuais abusos cometidos pelas forças de segurança.

No dia seguinte à operação, o Ministro Alexandre Moraes – que assumiu a relatoria após a eleição do Ministro Edson Fachin para a Presidência do STF – deu a seguinte decisão monocrática:

Diante do exposto, nos termos do artigo 21 do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DETERMINO que o Governador do Estado do Rio de Janeiro preste as seguintes informações circunstanciadas sobre o cumprimento das determinações judiciais na operação policial ocorrida em 28/10/2025 nos complexos do Alemão e da Penha, localizados na cidade do Rio de Janeiro: 1. Relatório circunstanciado sobre a operação; 2. Prévia definição do grau de força adequado e justificativa formal para sua realização; 3. Número de agentes envolvidos, identificação das forças atuantes e armamentos utilizados; 4. Número oficial de mortos, feridos e pessoas detidas; 5. Adoção de medidas para garantir a responsabilização em caso de eventuais abusos e violações de direitos, incluindo a atuação dos órgãos periciais e o uso de câmeras corporais; 6. Providências adotadas para assistência às vítimas e suas famílias, incluindo a presença de ambulâncias; 7. Protocolo ou Programa de medidas de não repetição na forma da legislação vigente; 8. Preservação do local para a realização de perícia e conservação dos vestígios do crime; 9. Comunicação imediata ao Ministério Público; 10. Atuação da polícia técnico-científica, mediante o envio de equipe especializada ao local devidamente preservado, para realização das perícias, liberação do local e remoção de cadáveres; 11. Acompanhamento pelas Corregedorias das Polícias Civil e Militar; 12. Utilização de câmeras corporais pelos agentes de segurança pública; 13. Utilização de câmeras

nas viaturas policiais; 14. Justificação e comprovação da prévia definição do grau de força adequado à operação; 15. Observância das diretrizes constitucionais relativas à busca domiciliar; 16. Presença de ambulância, com a indicação precisa do local em que o veículo permaneceu durante a operação; 17. Observância rigorosa do princípio da proporcionalidade no uso da força, em especial nos horários de entrada e saída dos estabelecimentos educacionais. Em caso negativo, solicita-se informar as razões concretas que tenham tornado necessária a realização das ações nesses períodos; 18. Necessidade e justificativa, se houver, para utilização de estabelecimentos educacionais ou de saúde como base operacional das forças policiais, bem como eventual comprovação de uso desses espaços para a prática de atividades criminosas que tenham motivado o ingresso das equipes. DETERMINO, ainda, conforme contato previamente estabelecido, o agendamento das audiências a serem realizadas no dia 03/11/2025 (segunda-feira), no município do Rio de Janeiro, nos seguintes horários: 1. Governador do Estado do Rio de Janeiro, juntamente com o Secretário de Segurança Pública do Estado, o Comandante da Polícia Militar, o Delegado-Geral da Polícia Civil e o Diretor da Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica, às 11h00; 2. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro às 13h30; 3. Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro às 15h00 e 4. Defensor Público Geral do Estado do Rio de Janeiro às 16h30. O Governador deverá apresentar as informações de maneira detalhada na audiência designada.

Em 03 de novembro de 2025, o Governador do Estado do Rio de Janeiro apresentou as informações solicitadas. Colhe-se expressa menção às razões decisórias da ADPF 635, aduzindo que o uso da força estatal ocorreu dentro dos requisitos de legalidade, estrita necessidade e proporcionalidade. Relata o registro de 99 pessoas presas/apreendidas (sendo 82 em flagrante e 17 por mandado), 10 adolescentes detidos, apreensão de 122 armas (96 fuzis), 12 artefatos explosivos, 15 veículos e grandes quantidades de drogas (22 kg de cocaína, 2 toneladas de maconha). O resultado inclui 117 “opositores neutralizados”, 4 policiais mortos, 13 agentes feridos e 4 civis feridos, além de medidas de assistência às vítimas, com ambulâncias posicionadas estrategicamente em áreas seguras do perímetro operacional.

Destaca uso sistemático de câmeras corporais por todos os agentes operacionais – conforme determinado na ADPF 635 e na SL 1696 -, registro nominal dos participantes, comunicação formal aos órgãos de controle e acompanhamento direto das corregedorias e do Ministério Público em toda a operação. Foi instaurado inquérito para apurar suspeitas de fraude processual referentes à remoção inadequada de corpos, além da adoção de medidas para preservar vestígios e garantir perícia técnica, mesmo diante das limitações impostas pelo intenso conflito armado.

O governo ressalta protocolos institucionais para treinamento continuado em direitos humanos, auditoria e revisão de práticas operacionais, reforço sistemático do uso de câmeras corporais, aprimoramento de cadeia de custódia de vestígios e medidas normativas permanentes, decorrentes da avaliação crítica de eventos como este. Foram observados protocolos para proteção da população civil, escolha de locais e horários adequados, e proibição do uso de escolas e unidades de saúde como base operacional das forças policiais.

Em conclusão, o documento afirma que a Operação Contenção foi conduzida dentro dos parâmetros constitucionais, legais e judiciais, buscando proteger a sociedade sem violar direitos humanos, em estrita observância ao Estado Democrático de Direito e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O governador do Estado coloca-se à disposição para prestações de esclarecimentos adicionais, reafirmando o compromisso com a legalidade, a transparência e a defesa da vida.

Atualmente, o processo está na pendência de realização de audiências com as autoridades determinadas na decisão acima, de modo que o processo se encontra sob supervisão do STF, mas sem determinações rígidas ou interventivas decorrentes da referida operação.

5.3 Os direitos fundamentais de grupos vulneráveis em crise durante a pandemia da Covid-19: ADPF 709 e ADPF 742

A crise sanitária da COVID-19 expôs omissões estatais seletivas, levando o STF a intervir em favor das populações indígenas e quilombolas, utilizando a técnica estrutural para corrigir a descoordenação na saúde pública.

Na ADPF 709, discutiu-se a proteção do direito à saúde, à vida e às terras dos povos indígenas. O problema estrutural reside na falha sistêmica de coordenação e na omissão na logística sanitária, agravada pela presença de invasores - garimpeiros e madeireiros - em Terras Indígenas (TI's), o que causou o aumento alarmante de doenças como a malária.

A Requerente foi a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). As partes Requeridas foram a União e seus órgãos específicos: FUNAI, SESAI, Ministério da Saúde. A ação fundamentou-se na violação dos preceitos fundamentais de proteção à vida e à saúde (CF/88, art. 196), bem como nos direitos originários e territoriais dos povos indígenas, tendo o caráter estrutural do litígio sido reconhecido pelo Min. Luís Roberto Barroso, relator, em 2020, ao constatar a omissão do Estado Brasileiro na proteção dos direitos fundamentais dos povos indígenas durante a pandemia. A ação denunciou omissão da União na proteção das comunidades indígenas, especialmente Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC).

Neste ponto, a ADPF 709 trouxe um marco histórico – relacionado à questão da legitimidade processual: primeira vez que os povos indígenas, por meio da APIB, propuseram ação diretamente no STF, que reconheceu a sua legitimidade para tal fim.

O ministro Luís Roberto Barroso, relator, concedeu cautelar em julho de 2020, referendada unanimemente pelo Plenário em agosto de 2020. As medidas estruturais determinadas incluíram: criação de Sala de Situação para gestão de ações com participação da APIB, PGR e DPU; instalação de barreiras sanitárias em 31 terras indígenas de povos isolados; elaboração de Plano de Enfrentamento da COVID-19 em 30 dias, com participação das comunidades e Conselho Nacional de Direitos Humanos; inclusão no plano de medidas de contenção e isolamento de invasores; acesso universal ao Subsistema Indígena de Saúde, independente de homologação das terras ou se aldeados ou urbanos.

A retirada dos invasores de terras indígenas se mostrou como ponto mais sensível do julgamento, o que foi objeto de divergência. O ministro Edson Fachin divergiu pontualmente, defendendo desintrusão imediata para evitar contágio. A maioria, no entanto, acompanhou o Min. Luís Roberto Barroso pela elaboração de plano de desintrusão estruturado. O Min. Alexandre de Moraes salientou que desintrusões exigem Polícia Federal com apoio de PMs locais e estrutura de assistentes sociais, psicólogos, médicos e enfermeiros. A Corte, então, reconheceu ilegalidade das ocupações, mas observou necessidade de protocolos, considerando risco de conflito armado e presença estimada de 20 mil invasores.

Amici curiae incluíram Conselho Indígena Tapajós Arapiuns (CITA), Terra de Direitos, Instituto Socioambiental, Conectas Direitos Humanos. O STF reconheceu expressamente o caráter estrutural do processo, adotando interlocução com vários setores para construir plano de ação. A decisão foi além da emergência sanitária, determinando ampliação permanente do sistema de saúde indígena e ações de desintrusão em terras críticas.

O STF proferiu decisões estruturais complexas, determinando a elaboração e execução de 7 planos de desintrusão referentes a 8 terras indígenas – incluindo-se a terras Yanomami, Munduruku e Karipuna. Além disso, houve determinações incidentais, como o reforço à proteção de povos indígenas específicos e a sustação de atos que permitiam a supressão de serviços públicos em TI's não homologadas. Destarte, um aspecto notável da decisão foi o regime de coerção processual imposto. O STF advertiu que a recalcitrância no descumprimento das decisões implicaria no encaminhamento aos órgãos do Ministério Público para apuração de crime de desobediência, a fim de suprimir ou mitigar a resistência na execução das medidas.

A solução, portanto, impôs uma reengenharia do aparato administrativo, eis que obriga o Poder Executivo a formular e executar planos de desintrusão e logística sanitária, com vistas a corrigir a omissão sistêmica e descoordenação federativa. E, conquanto se observe algum grau de finalização do processo, em razão de forte desintrusão de garimpeiros nas terras

indígenas e o cumprimento das determinações para o enfrentamento da pandemia, observa-se que o pioneirismo da ADPF 709 foi, efetivamente, na reformulação de política pública, ainda que relacionada a um grupo específico – saúde dos povos indígenas¹⁴¹. No entanto, devido à complexidade das medidas determinadas pelo Tribunal o processo, atualmente, continua sob monitoramento ativo, para garantir rápida resolução de eventuais crises, sobretudo, no âmbito das terras Yanomami.

No que concerne à ADPF 742, a vulneração de direitos fundamentais ocorreu no contexto da saúde dos remanescentes de comunidades de quilombo, durante a pandemia da Covid-19. Aos moldes da ADPF 709, nesta também estava em questão a omissão ilegítima por parte do Estado brasileiro na questão sanitária. No entanto, na ADPF 742 a questão que soergue se deu ao fato de que o Poder Executivo ao elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento à Covid-19 excluiu, sistematicamente, determinada população vulnerável das políticas públicas sanitárias, expondo-a não apenas aos riscos da omissão estatal, mas a uma evidente discriminação.

Consta como Requerentes na ADPF 742, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Indicaram como responsável pelo ato omissivo o Ministro da Saúde, o Ministro da Cidadania e a Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos da União. Apontou-se a violação dos preceitos fundamentais de proteção à vida, à saúde e à igualdade, agravada pela condição de vulnerabilidade social e étnica das comunidades quilombolas.

Em fevereiro de 2021, o STF determinou medidas estruturais significativas: elaboração de Plano Nacional de Enfrentamento da COVID-19 específico para quilombolas, com participação obrigatória da CONAQ; suspensão de processos judiciais envolvendo direitos territoriais quilombolas até o fim da pandemia; fornecimento de água, alimentos e suporte sanitário às comunidades; e vacinação prioritária da população quilombola. A decisão reconheceu as especificidades culturais, territoriais e de vulnerabilidade desses grupos, determinando diálogo direto entre governo e representantes das comunidades para formulação das políticas.

¹⁴¹ Em razão desta questão, bem assim da continuidade do monitoramento, não parece firme a consideração de finalização do processo, na medida que a pandemia da Covid-19 consistiu em evento extraordinário e temporalmente localizado. Parece-nos mais adequado compreender que o pedido em relação à omissão durante a Covid-19 abriu espaço para ampliação da discussão de um problema estrutural, mas a solução imediata revelou uma questão coletiva vivida naquele momento. Essa conclusão é reforçada pelas pendências que se mantiveram sob análise do STF por meio da Pet. 9.585, que, nos termos da dogmática do processo estrutural, aponta para um problema efetivamente estrutural, de cuja análise e enfrentamento pelo Tribunal foi catalisada pela pandemia. Daí, pois, não considerar este processo como finalizado.

Com efeito, consta da ementa da decisão a seguinte determinação: “[...] Ante quadro de violação dos direitos fundamentais dos quilombolas considerada pandemia covid-19, cumpre à União a elaboração e implementação de plano nacional de enfrentamento e monitoramento. PANDEMIA VACINAÇÃO FASE PRIORITÁRIA PROVIDÊNCIA. Deve o Governo Federal adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária. PANDEMIA GRUPO DE TRABALHO PROVIDÊNCIA. A instituição de grupo de trabalho viabiliza a fiscalização quanto à execução das iniciativas decorrentes do plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas. PANDEMIA CASOS REGISTRO QUESITO PROVIDÊNCIA. A inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de covid-19 possibilita, ao Poder Público, a execução de políticas destinadas à mitigação da crise sanitária. PANDEMIA ACESSO À INFORMAÇÃO PROVIDÊNCIA. Cabe ao Governo Federal, presente o interesse público, o restabelecimento de sítios eletrônicos voltados à divulgação de informações relativas à população quilombola, promovendo a atualização e a acessibilidade. PANDEMIA SUSPENSÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agrava a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE”.

Assim, o Tribunal obrigou a inclusão compulsória na política pública sanitária de vacinação e do atendimento das referidas populações vulnerabilizadas, constatando omissão dirigida a um grupo vulnerável. Atualmente, o processo também se encontra em estado de monitoramento, notadamente, quanto ao atendimento continuado e à coleta dos dados da comunidade.

5.4. O controle judicial estrutural ambiental: ADPF 760, ADO 54, ADPF 708 e a “Pauta Verde”

A ADPF 760 e ADO 54 foram julgadas conjuntamente pela ministra Cármen Lúcia, tendo como autores os partidos PSB, Rede, PDT, PV, PT, PSOL e PCdoB. O problema estrutural denunciado se deu quanto a omissões e ações da União que impediam execução efetiva do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

(PPCDAm), resultando em descumprimento das metas climáticas do Acordo de Paris. Caracterizava-se pelo desmonte sistemático da política ambiental a partir de 2019, suspensão do PPCDAm sem alternativas, aumento de taxas de desmatamento, enfraquecimento de Ibama, ICMBio e Funai.

A ministra Cármen Lúcia proferiu voto em abril de 2022, propondo reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental”. Caracterizou o desmonte como “cupinização constitucional”, destacando que operações aumentaram, mas infrações caíram 22% entre 2019-2021 versus 2012-2018, revelando-se algum tipo de incoerência prática. O julgamento foi suspenso por pedido de vista do ministro André Mendonça, retomado em fevereiro de 2024 e concluído em março de 2024.

A maioria do STF não acolheu o reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional. A Min. Cármen Lúcia e os Min. Edson Fachin e Luiz Fux ficaram vencidos neste ponto. O Min. André Mendonça, seguido pela maioria, argumentou que reconhecer ECI poderia ter impacto negativo internacional para o Brasil e que havia processo de “reconstitucionalização” com novo governo eleito em 2023. O Min. Luiz Fux propôs fórmula intermediária: reconhecer ECI “ainda em trânsito para a constitucionalidade”.

Apesar dessa divergência, as medidas estruturais foram aprovadas por unanimidade: redução progressiva do desmatamento para taxa de 3.925 km² anuais até 2027 e desmatamento zero até 2030; elaboração de plano específico em 60 dias pela União com retomada de fiscalização, combate a crimes ambientais e proteção de direitos indígenas; fortalecimento institucional com recomposição de órgãos ambientais; vedação ao bloqueio orçamentário de recursos de combate ao desmatamento; abertura de crédito extraordinário pelo Congresso em 2024; relatórios semestrais sobre ações do PPCDAm; publicação de dados sobre autorizações de supressão de vegetação; monitoramento pelo Observatório do Meio Ambiente do CNJ.

Neste mesmo tema, apesar de não ter sido considerado um litígio de natureza estrutural, é importante salientar o quanto decidido na ADPF 708, eis que trata da omissão com repercussão ampla.

A ADPF 708, relatada pelo ministro Luís Roberto Barroso, foi protocolada pelos partidos PT, PSOL, PSB e Rede Sustentabilidade denunciando omissão inconstitucional da União na operacionalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, durante 2019 e 2020. O problema constatado se deu quanto à paralisação deliberada das atividades do Fundo Clima, com não alocação integral de recursos destinados ao combate às mudanças climáticas,

caracterizando violação sistemática do dever constitucional de proteção ambiental (CF/88, art. 225).

Em setembro de 2020, o STF realizou primeira audiência pública na história da Corte sobre mudanças climáticas, com participação de 66 especialistas. O julgamento virtual ocorreu entre 24 de junho e 1º de julho de 2022, com resultado de 10 votos a 1 – vencido o Min. Nunes Marques. O Min. Luís Roberto Barroso, em voto paradigmático, equiparou tratados ambientais a tratados de direitos humanos, reconhecendo status supralegal do Acordo de Paris. Destacou grave contexto de emergência climática, com aumento de 76% no desmatamento entre 2018 e 2021. Para tanto, fixou-se a seguinte tese: “O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes”. A decisão determinou reconhecimento da omissão da União referente a 2019, vedação ao contingenciamento das receitas do Fundo, e obrigação de fazer funcionar e destinar recursos adequadamente.

Logo, apesar da ausência de caracterização formal como processo estrutural, a condução do processo no STF revelou similaridades com o marco do litígio estrutural. Além disso, do ponto de vista prospectivo da decisão, observou-se inovações jurídicas importantes, no que se refere ao reconhecimento do controle de convencionalidade em matéria ambiental - normas infraconstitucionais controladas pelo Acordo de Paris; dever constitucional de proteção climática como norma vinculante; proibição de retrocesso ambiental em matéria climática; direitos das futuras gerações no contexto climático.

5.5 Combate a incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal: ADPF’s 743, 746 e 857.

As ADPFs 743, 746 e 857, que também podem ser consideradas integrantes da “Pauta Verde”, foram julgadas conjuntamente pelo STF em março de 2024, tendo como tema central **prevenção e combate a incêndios no Pantanal e Amazônia**. A ADPF 743 foi protocolada pela Rede Sustentabilidade em setembro de 2020, a ADPF 746 pelo PT, e a ADPF 857 por PSOL, PSB, PT e Rede após incêndios devastadores de 2020 que destruíram aproximadamente 1/4 do Pantanal.

O problema estrutural identificado se deu quanto à violação de direitos fundamentais relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado devido a falhas estruturais nas políticas de proteção ambiental contra incêndios, caracterizando omissão da União e estados - especialmente Mato Grosso e Mato Grosso do Sul - em elaborar e executar planos adequados. O relator original, ministro Marco Aurélio, foi sucedido por André Mendonça após aposentadoria, mas o ministro Flávio Dino assumiu papel central, sendo redator do acórdão final.

Julgamento presencial ocorreu em dezembro de 2023, retomado em fevereiro e março de 2024, concluído em 20 de março de 2024, com trânsito em julgado em junho de 2024. Novamente, a maioria (8x3) rejeitou reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, ficando vencidos os ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Cármen Lúcia. Também por maioria (6x5), o STF não determinou regulamentação imediata do Fundo Social - art. 47 da Lei 12.351/2010, para destinação de recursos do Pré-Sal à proteção ambiental. Os Min. André Mendonça – relator -, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso votaram pela regulamentação, mas foram vencidos pelo voto do Min. Flávio Dino, que entendeu tratar-se de discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo.

Por unanimidade, medidas estruturais foram aprovadas: plano de prevenção e combate a incêndios no Pantanal e Amazônia em 90 dias, com medidas efetivas e concretas; plano de recuperação da capacidade operacional do PREVFOGO em 90 dias; divulgação detalhada de dados orçamentários de 2019 e 2020 relacionados ao meio ambiente; publicidade de autorizações de supressão de vegetação em 60 dias pelo Ibama e estados; integração de sistemas de monitoramento do desmatamento, titularidade fundiária e autorizações; relatórios semestrais sobre ações do PPCDAm; monitoramento pelo Observatório do Meio Ambiente do CNJ.

Adicionalmente, em agosto de 2024, diante da intensificação das queimadas, ministro Flávio Dino determinou medidas urgentes, tais como a mobilização, em 15 dias, de todo contingente das Forças Armadas, PF, PRF, Força Nacional e Fiscalização Ambiental; proposta de abertura de créditos extraordinários, se necessário. Atualmente, audiências periódicas de conciliação seguem ocorrendo para monitoramento da implementação.

5.6 Racismo estrutural: ADPF 973

A ADPF 973, autodenominada “ADPF pelas Vidas Negras”, representa momento histórico no enfrentamento judicial do racismo estrutural brasileiro. Protocolada em 13 de maio de 2022 pelos partidos PT, PSOL, PSB, PCdoB, Rede, PDT e PV, a ação foi promovida pela Coalizão Negra por Direitos, rede de 292 organizações do Movimento Negro, e por famílias de vítimas da violência racista institucional - Mães de Maio, Mães de Manguinhos, Mães da Rocinha.

O problema estrutural denunciado foi o racismo estrutural e institucional caracterizado por alta e crescente letalidade de pessoas negras pela violência policial; hiperencarceramento de jovens negros pela política de drogas; violações sistemáticas aos direitos à vida, saúde, segurança e alimentação; “genocídio permanente” da população negra por ações e omissões do Estado brasileiro. A petição inicial organizou o pedido em três eixos: direito à vida - letalidade policial -, direito à saúde - precarização do acesso, disparidades raciais no atendimento -, direito à alimentação digna - insegurança alimentar.

Exemplos concretos citados na petição incluíram: Chacina do Jacarezinho - maio/2021, 28 mortes; morte de Ágatha Vitória Sales Félix – criança de 8 anos, baleada nas costas no Complexo do Alemão, 2019; dados da Fiocruz mostrando mulheres negras com 67,9% mais chance de pré-natal inadequado, 41,4% menos orientações sobre complicações no parto, 10,7% menos anestesia; insegurança alimentar com apenas 36,9% dos lares com segurança alimentar chefiados por pessoas pretas ou pardas (IBGE).

O pedido principal pleiteia reconhecimento do estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e determinação de Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, com diretrizes abrangendo: segurança pública - protocolos para abordagem policial, combate ao racismo institucional em cursos de formação; direitos políticos - proteção contra violência política; assistência às vítimas - prioridade para mães e órfãos; liberdade religiosa - proteção de espaços de religiões de matriz africana; alimentação - combate à insegurança alimentar; saúde - implementação de políticas para população negra; política de drogas - enfrentamento ao hiperencarceramento; fortalecimento das cotas; transferência de renda; habitação e campo - proteção especial a quilombolas. Trata-se, pois, da primeira vez que o Judiciário brasileiro seria provocado a reconhecer ECI especificamente fundado em racismo estrutural e institucional, estabelecendo precedente histórico sobre reparações à população negra.

O Min. Luiz Fux, relator, requisitou informações ao Presidente da República em maio de 2022 e admitiu mais de 20 *amici curiae* em novembro de 2023, incluindo Conectas, Clínica UERJ Direitos, Criola, CONAQ, OAB Nacional, DPU, defensorias estaduais. Em 22-23 de novembro de 2023, ocorreu primeira etapa do julgamento exclusivamente para sustentações orais - novo modelo instituído que foi instituído pelo Min. Presidente, Luís Roberto Barroso, para processos complexos - data escolhida no mês da Consciência Negra. Em reunião prévia, a Coalizão Negra obteve compromisso de nova manifestação da AGU, já que a manifestação realizada sob o governo anterior negou gravidade das violações. Atualmente, apenas sustentações orais foram realizadas com os votos dos ministros ainda não iniciados e sem data prevista para retomada. Pedidos cautelares permanecem sem análise.

5.7 População em situação de rua: ADPF 976

A ADPF 976, protocolada em maio de 2022 pelos partidos Rede, PSOL e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), abordou condições desumanas da população em situação de rua no Brasil. O problema estrutural apontado se dá quanto a omissões estruturais de todos os Poderes e níveis federativos na implementação do Decreto Federal 7.053/2009 – que dispõe da Política Nacional para a População em Situação de Rua - PNPSR. Consta da petição inicial que entre 2009 e 2023, população em situação de rua multiplicou-se mais de 10 vezes - estimativas indicam 160.097 pessoas em 2021, conforme pesquisa do grupo Polos de Cidadania/UFG, e 281.472 em 2022, nos termos dos dados do IPEA. Violações identificadas incluem remoções forçadas, arquitetura hostil, recolhimento forçado de bens, falta de abrigos adequados, ausência de diagnósticos, violência institucional – aporofobia.

Em novembro de 2022, o STF realizou audiência pública com 63 habilitados - primeira vez que a Corte abriu discussão sobre o tema, incluindo participação de representantes da própria população em situação de rua. Relatos apresentaram violações de direitos humanos em todo o Brasil. O Min. Alexandre de Moraes, relator, concedeu liminar em 25 de julho de 2023, referendada por unanimidade em sessão virtual (11-21 de agosto de 2023). Todos os 11 ministros votaram pelo referendo integral.

Com efeito, colhe-se das medidas cautelares determinadas que elas representam modelo inédito de decisão estrutural: observância obrigatória, imediata e independentemente de adesão formal do Decreto 7.053/2009 por União, estados, DF e municípios; elaboração do Plano de Ação e Monitoramento para Efetiva Implementação da PNPSR pela União em 120

dias, com participação do Comitê Intersetorial (CIAMP-Rua), Conselho Nacional de Direitos Humanos, DPU e Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Adicionalmente, O plano federal deve conter: diagnóstico atual (perfil, procedência, necessidades); instrumentos de diagnóstico permanente; fiscalização de despejos e reintegrações de posse; padrões mínimos de qualidade nos abrigos (higiene e segurança); canal direto de denúncias contra violência; programas de prevenção de suicídio; incorporação das demandas na Política Nacional de Habitação; análise de programas de transferência de renda; programas educacionais contra aporofobia; medidas de acesso a serviços públicos (água, saneamento, banheiros, lavanderias sociais).

De igual modo, foram determinadas proibições imediatas nos âmbitos de zeladorias urbanas e abrigos, tais como: recolhimento forçado de bens e pertences; remoção e transporte compulsório de pessoas; arquitetura hostil contra população em situação de rua; ações sem divulgação prévia de dia, horário e local. Estados e municípios deveriam apresentar em 120 dias diagnóstico com quantitativo de pessoas por área geográfica, vagas de abrigo, capacidade de fornecimento de alimentação.

Atualmente, as decisões estão sob monitoramento pelo STF, que recebe informações periódicas. Vários entes apresentaram embargos de declaração e pedidos de esclarecimento. E, conquanto as medidas já vigorem, o processo aguarda julgamento definitivo de mérito.

5.8 Uma síntese possível

Os processos acima analisados revelam consolidação de modelo brasileiro de litígio estrutural com características específicas. A esse respeito, o reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional permanece controverso. O STF o declarou apenas na ADPF 347 - sistema prisional -, rejeitando nas ADPFs 743, 746, 857 e 760/ADO 54 – “Pauta/Pacote Verde”, apesar de reconhecer gravidade das violações. A ADPF 973 - racismo estrutural - aguarda julgamento, e a ADPF 976, da população em situação de rua, obteve liminar estruturante sem necessidade de declaração formal de ECI.

Destarte, todos os processos caracterizam-se por soluções bifásicas, dialógicas e flexíveis, fase de reconhecimento seguida de elaboração de planos com participação de autoridades, beneficiários e sociedade civil. Há monitoramento judicial prolongado, com supervisão de CNJ, relatórios periódicos e possibilidade de ajustes.

Observa-se, ainda, que a participação social diferencia esses processos. Audiências públicas com numerosa gama de especialistas e participantes (ADPF 976); *amici curiae* numerosos, consultas públicas e participação direta de movimentos sociais, tais como a APIB na ADPF 709, a Coalizão Negra na ADPF 973 e o MTST na ADPF 976, marcam democratização do controle de constitucionalidade.

Tem-se, igualmente, inovações jurisprudenciais que transformaram direito constitucional ambiental. O STF equiparou tratados ambientais a tratados de direitos humanos, reconheceu status supralegal do Acordo de Paris, estabeleceu controle de convencionalidade em matéria ambiental, consagrou dever constitucional de proteção climática como norma vinculante, e consolidou proibição de retrocesso ambiental. Metas quantificáveis judicialmente exigíveis marcam intervenção inédita em políticas públicas.

No entanto, não se desconsidera a constante tensão entre intervenção judicial e separação de poderes que permeia todos os casos. Nas ADPFs climáticas, ministros divergiram sobre limites da atuação judicial, na medida que a maioria rejeitou reconhecimento de ECI, mas aprovou medidas estruturais concretas. Na ADPF 635, com decisão final *per curiam* estabeleceu controle sempre posterior das atividades policiais, sem definição prévia de armamento ou contingente. Na ADPF 973, aguarda-se posicionamento sobre se cabe ao Judiciário determinar reformulação ampla de políticas de segurança pública, saúde e assistência social para população negra.

Em termos de efetividade das medidas tomadas, em que pese a ADPF 635 e a SL 1696 terem mostrado redução de 51,9% na letalidade policial (2019-2023) e ADPF 976 obtendo orçamento de R\$ 982 milhões para Plano Ruas Visíveis, a ADPF 347 completou dez anos desde medida cautelar com população prisional continuando a crescer e condições não melhorando significativamente. As ADPF's climáticas, a seu turno, estão em fase inicial de implementação, com desafios de fiscalização e efetivação.

Observou-se que processo estrutural, como técnica decisória consolidou-se. O STF passou de decisões pontuais - invalidação de norma, concessão de direito subjetivo - para intervenções complexas envolvendo: diagnóstico de falhas sistêmicas; reconhecimento de múltiplos responsáveis; determinação de elaboração de planos por outros Poderes; homologação judicial dos planos; monitoramento prolongado; possibilidade de ajustes; medidas de transparência e prestação de contas; participação de órgãos do sistema de justiça - CNJ, MP, defensorias. Frise-se, para tal fim de monitoramento, a importância do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) da Presidência do STF, criado para coordenar esses casos.

Os direitos de grupos vulneráveis centralizam litígios estruturais: Presos (ADPF 347), moradores de favelas (ADPF 635) ou de comunidades periféricas (SL 1696), povos indígenas (ADPF 709), quilombolas (ADPF 742), população negra (ADPF 973), população em situação de rua (ADPF 976) representam parcelas historicamente marginalizadas que encontraram no STF via de proteção quando sistemas políticos majoritários falharam. Isso reforça concepção do controle de constitucionalidade como proteção contramajoritária de direitos fundamentais.

Preocupações quanto às consequências e mitigação dos direitos das futuras gerações e direitos intergeracionais emergiram como fundamento, atribuindo à decisão o caráter precipuamente prospectivo. Os litígios estruturais climáticos consolidaram essa dimensão temporal, com decisões cujos efeitos projetam-se até 2030 e além, implicando compromissos de longo prazo para próximos governos, determinados pelo Poder Judiciário.

Os litígios estruturais no STF representam transformação profunda do constitucionalismo brasileiro, movendo a Corte de legislador negativo para agente de reformas estruturais em políticas públicas. Tensões permanecem sobre legitimidade democrática dessa atuação, efetividade das decisões e riscos de sobrecarga da jurisdição constitucional. Mas consolidou-se jurisprudência reconhecendo que violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais exigem respostas judiciais proporcionalmente complexas, estruturais e prolongadas, sob pena de esvaziar força normativa da Constituição.

A esse respeito, à guisa de consolidação de tudo o quanto analisado neste capítulo e no capítulo anterior, tem-se que o exame sistemático, no contexto da processualidade e, pois, transversalidade, de nove ações revela padrões significativos de institucionalização de mecanismos processuais que caracterizam o modelo estrutural, ainda que com graus variáveis de implementação e da forma como a solução foi adotada.

5.8.1 Critérios para uma síntese possível.

Em vista do quanto já exposto, é possível compreender que não há um padrão rígido para o estabelecimento e a fixação de critérios menos fluidos para o encaminhamento de determinado litígio como estrutural. A síntese possível que até agora perpassa todos os casos e que sinalizam um caminho é apenas as preocupações quanto ao tema debatido. Dessa forma, se o Tribunal entender que o tema revela problema estrutural, isto é, vulneração massiva de direitos fundamentais, o STF tratará o processo como litígio estrutural.

A esse respeito, conquanto este trabalho apresente critérios diferentes – os quais levam em consideração o recorte metodológico aqui realizado – não passa ao largo da literatura a análise de que devem ser estabelecidos critérios para identificar ações estruturais, de modo a impedir, sobretudo, a banalização do litígio e que o *uso estratégico* ganhe roupagens ilegítimas de mero exercício de discursos de autoridade pelo STF.

Para tanto, segundo defendem Matheus Casimiro e Eduarda Peixoto da Cunha França¹⁴², a consolidação dogmática e o aumento expressivo de casos apontados como litígios estruturais no âmbito do STF impõem a necessidade de se pensar sobre a adoção de critérios mínimo sobre “quando intervir” e “quais litígios devem ser priorizados” pelo STF. Para os autores, é preciso pensar em elementos de segunda ordem, isto é, critérios para seleção dos casos e não simplesmente desenhar técnicas de condução e monitoramento.

Nesse sentido, com base em levantamento empírico-quantitativo similar ao ora realizado neste trabalho, os autores prescrevem que o simples fato da existência de inúmeras realidades inconstitucionais no Brasil não autoriza que todas elas ganhem *locus* deliberativo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sob pena de agravar a situação inconstitucional. Isso porque, o aumento da provocação da jurisdição do STF com base em situações de vulneração massiva de direitos fundamentais gera o efeito imediato de sobrecarga do órgão, na medida que a capacidade de resposta padecerá de eficiência e profundidade, sem prejuízo de desgastes políticos e institucionais do Tribunal.¹⁴³

A crítica dos autores, portanto, não se dirige à atuação do STF em processos estruturais, notadamente pela importância catalisadora do desbloqueio dos canais políticos. Ao revés, a problemática se dá no uso indiscriminado do instituto e dentro da jurisdição ordinária do STF, eis que o Judiciário, em tais casos, deveria intervir de forma extraordinária, estratégica e seletiva. Desse modo, os processos estruturais deveriam ser usados para litígios que reúnam certas características materiais e institucionais.

Tais critérios são consolidados em cinco elementos¹⁴⁴, os quais devem ser observados cumulativamente. E são: i) existência de graves e sistemáticas violações a direitos fundamentais; ii) especificidade; iii) presença de um grupo vulnerável ou minoritário como

¹⁴² CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

¹⁴³ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

¹⁴⁴ Para chegar aos cinco critérios, os autores adotaram pesquisa empírica, resultante da combinação entre análise bibliográfica, mapeamento de casos e entrevistas semiestruturadas com ministros, assessores, advogados públicos, professores e advogados atuantes em litígios estruturais.

vítima direta do litígio estrutural; iv) permanente inércia do Poder Público; e v) subsidiariedade. Referidos critérios revelariam uma postura intermediária que conjuga a vocação transformadora com a autocontenção pragmática, isto é, mitigam críticas de usurpação do controle judicial e intervenção em políticas públicas, ao mesmo tempo que evita o risco de banalização do instituto¹⁴⁵.

O primeiro critério repousa na detecção de transgressões intensas, massivas e contínuas a direitos que a Constituição reconhece como essenciais à pessoa, à dignidade da pessoa humana enquanto *status* existencial. Não se qualifica como transformador qualquer desajuste entre a realidade e a norma; exige-se um grau elevado de degradação, um padrão sistemático. A ideia defendida é que apenas quando a situação atinge níveis críticos é justificável que o Judiciário rompa com sua postura ordinária de aplicação de normas e assuma, provisoriamente, um papel de redesenho institucional. Isso funcionaria como verdadeiro filtro substancial: elimina casos em que há ineficiência ou negligência estatal, mas sem atingir a dignidade de modo tão grave que justifique uma intervenção tão extraordinária¹⁴⁶.

O critério da *especificidade*, por sua vez, diz respeito à capacidade de delimitação precisa do objeto em litígio. Demandas transformadoras que tratam de fenômenos vagos, difusos, abrangendo múltiplos setores e poderes simultaneamente, tendem a ser intratáveis e a resultar em decisões genéricas que não efetivamente constroem a administração. Quando se consegue isolar um problema específico – local, grupos específicos e não todo o espaço geográfico brasileiro – cria-se condição material para que o Judiciário profira orientações concretas, acompanhe sua observância e, eventualmente, corrija rumos. A especificidade seria, portanto, tanto epistemicamente importante, ao permitir melhor compreensão do fenômeno, quanto operacionalmente essencial, posto que viabiliza monitoramento e implementação¹⁴⁷.

O terceiro indicador de seleção de casos estruturais exige a presença de um contingente populacional que, simultaneamente, sofre a violação considerada e enfrenta barreiras para acessar canais políticos tradicionais de representação e reivindicação. Aqui, a noção de “grupo em situação de desvantagem” ou “minorias” não segue significado estritamente demográfico, mas diz respeito a posição social e acesso a poder decisório: indivíduos e coletivos

¹⁴⁵ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

¹⁴⁶ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

¹⁴⁷ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

que combinam exclusão econômica, educacional, administrativa com características inatas, tais como: pertencimento racial, deficiência, identidade de gênero, estado de saúde grave, e que, por isso, têm reduzida sua capacidade de fazer pressão legislativa ou administrativa. A relevância desse indicador é tanto normativa quanto estratégica: normativamente, porque o Judiciário tem responsabilidade especial para com direitos daqueles que os canais majoritários negligenciam; estrategicamente, porque quando o Tribunal vem em auxílio de grupos com poder político, corre risco de ser capturado ou de ter suas decisões bloqueadas politicamente. Alocar sua energia em defesa de grupos vulneráveis aumenta as chances de que decisões transformadoras produzam efeitos duradouros¹⁴⁸. É dizer, trata-se de requisito de natureza institucional, em que o Tribunal reconhece suas capacidades de resposta – capacidades institucionais – ao passo em que se autopreserva¹⁴⁹.

O quarto indicador é a constatação de que o Poder Público, sendo ciente do problema - por estudos, relatórios, mobilização social, até decisões judiciais anteriores -, permanece inerte, sem adotar providências corretas ou adequadas. Essa inércia não precisa durar décadas; em contextos de crise súbita – a exemplo dos casos sob a pandemia -, pode manifestar-se rapidamente quando se sobrepõe a negligência histórica com a emergência contemporânea¹⁵⁰.

Ademais, a inércia pode ser legislativa - falta de normas disciplinadoras -, administrativa - órgãos não implementam -, ou orçamentária - recursos não alocados eficientemente. O que importa é que o padrão de não-resposta é observável, reiterado, e não pode ser atribuído a mera ignorância do Estado. Esse indicador, portanto, oferece justificativa adicional para que o Judiciário intervenha: não é possível esperar que os canais políticos ordinários corrijam uma negligência que eles, aparentemente, não têm disposição ou capacidade de corrigir por si mesmos¹⁵¹.

Por fim, o quinto indicador é a chamada *subsidiariedade judicial* - uma exigência dupla. De um lado, que o Judiciário não assuma a responsabilidade pela formulação substantiva

¹⁴⁸ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

¹⁴⁹ VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. U Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series, No. 28, 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320245. Acesso em 10 set. 2025.

¹⁵⁰ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

¹⁵¹ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

de políticas complexas, mas mantenha-se num papel catalisador, de incitação e coordenação, deixando aos órgãos executivo-administrativos a liberdade de escolher meios e ajustar fins. De outro lado, que a via judicial seja verdadeiramente a última instância procurada, depois que mobilização social, atuação administrativa e litígios ordinários se esgotaram em demonstrar-se insuficientes. Ademais, há casos em que a primeira instância ou tribunal de apelação, marcadamente próximos às elites políticas locais ou historicamente afetos a certa leitura política das normas, constituem-se como estruturas impermeáveis: nesses cenários, a ida à Corte Suprema não viola a subsidiariedade, mas representa seu cumprimento bem compreendido, porquanto prova que os canais anteriores são obstruídos. A subsidiariedade não é, pois, absoluta; é contextual e reflexiva¹⁵².

Feitas tais considerações da literatura especializada, a qual, em alguma medida se amolda às preocupações do objeto de investigação neste trabalho, passa-se à categorização dos critérios observados por esta pesquisa e que sinalizam padrões comportamentais e decisórios pelo Tribunal e, pois, permitem uma síntese possível do *uso estratégico*.

5.8.1.1 Padrões comportamentais/decisórios do Supremo Tribunal Federal a partir das características dogmáticas do processo estrutural

A primeira e, talvez, mais importante característica do processo estrutural se dá quanto ao *espectro de consensualismo e negociação*. Constata-se que referida característica apresenta variação considerável entre os casos, de modo a revelar evolução institucional no entendimento de como o Poder Judiciário deve se relacionar e interagir com os poderes políticos em matéria de direitos fundamentais violados estruturalmente.

A ADPF 347, marco inicial de reconhecimento de “estado de coisas inconstitucional” no Brasil, manifestou consensualismo apenas parcial, isto é, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu medidas por determinação judicial tradicional - audiência de custódia em 24 horas, separação de presos provisórios de condenados -, porém, posteriormente, evoluiu para diálogo com o Conselho Nacional de Justiça, que passou a supervisionar implementação de planos estaduais.

¹⁵² CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

A ADPF 635 demonstrou, de início, avanços nesta abordagem, embora iniciada como demanda crítica ao Estado do Rio - determinação de suspensão de operações policiais em 2020 -, evoluiu para construção consensual de “plano de redução da letalidade” que foi homologado pelo STF em abril de 2025, refletindo negociação entre governo estadual, Ministério Público e organizações de direitos humanos. Contudo, essa construção consensual não impediu tragédia posterior, ocorrida no curso da “Operação Contenção”, com 121 mortos, revelando fragilidade na implementação.

As ADPF’s 709 e 742 - saúde indígena e quilombola no contexto da COVID-19 - apresentam consensualismo presente, porém, direto para especificação de medidas - criação de Sala de Situação para indígenas, planos específicos para quilombolas -, sem negociação sobre meios concretos. A ADPF 760/ADO 54 – “Pauta Verde” - manifestou consensualismo limitado: o STF determinou retomada do PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento), reconhecendo que governo federal atual já havia iniciado essa retomada, mas não negociou propriamente os termos.

As ADPF’s 743/746/857 – queimadas - apresentam consensualismo presente através de participação de coordenação via Conselho Nacional de Justiça, porém com marcos determinados judicialmente. A ADPF 976 - população em situação de rua - reverteu para padrão mais impositivo: medida liminar unilateral determinou implementação de Política Nacional para População em Situação de Rua sem prévia negociação, embora tenha criado espaço para diálogos posteriores. A ADPF 973 (racismo estrutural) permanece em estágio pré-conclusivo, sem ainda manifestação clara de consensualismo.

No que concerne à *cooperação e diálogo interinstitucional*, igual intensidade variável é observado, seguindo-se tal variação conforme o grau de sofisticação dos mecanismos criados. A ADPF 347 inovou ao institucionalizar supervisão do Conselho Nacional de Justiça, transformando-o em órgão de acompanhamento de planos estaduais. A ADPF 635 criou dinâmica de diálogo entre governo do Rio, Ministério Público e organizações especializadas em direitos humanos.

A ADPF 709 criou mecanismo singular: a “Sala de Situação”, estrutura permanente de monitoramento que envolveu governo federal, APIB, Funai e Sesai. A ADPF 742 criou grupo de trabalho interministerial e participativo para elaborar plano específico para quilombolas. A ADPF 760/ADO 54 caracteriza-se por coordenação federal para retomada do PPCDAm com determinações normativas. As ADPF 743/746/857 delegam coordenação ao Conselho Nacional de Justiça.

ADPF 976 apresenta cooperação relativamente fraca inicialmente (medida liminar unilateral), embora determine diagnóstico participativo municipal. A ADPF 973 ainda não inaugura mecanismos específicos de cooperação, permanecendo em fase de estruturação processual.

Em termos de *multipolaridade e amplitude de participação*, a ADPF 347 manifesta multipolaridade limitada ao eixo CNJ-Estados-Poder Executivo, com participação limitada de organizações da sociedade civil. A ADPF 635 incorpora múltiplos polos: governo do Rio, MPRJ, policiais, comunidades de favelas e organizações de direitos humanos.

A ADPF 709, a seu turo, manifesta multipolaridade máxima: APIB articula todos os povos indígenas; governo federal participa através de Funai, Sesai e CNDH; Articulação de Povos Indígenas do Brasil coordena e legitima participação diversificada. A ADPF 742 apresenta multipolaridade alta com CONAQ representando quilombolas, governo federal, CNDH e organizações de saúde. A ADPF 760/ADO 54 envolve União, Estados e órgãos ambientais federais e estaduais.

As ADPF 743/746/857 envolvem multipolaridade similar: União, Estados, Ibama, ICMBio e órgãos ambientais estaduais. A ADPF 976 apresenta multipolaridade alta em nível municipal com participação de municípios, estados, sociedade civil e representantes de pessoas em situação de rua. A ADPF 973, em fase pré-conclusiva, envolve construção de multipolaridade através de coalizões negras e partidos políticos.

Tem-se, ainda, a *prospectividade*, na medida que constitui característica definidora dos processos estruturais: não se resolvem conflitos do passado, mas estabelecem-se marcos para transformação institucional contínua. A ADPF 347 estabeleceu cronograma de 3 anos para execução de planos estaduais, com supervisão indefinida pelo CNJ. A ADPF 635 criou plano de redução de letalidade com implementação contínua e indicadores de sucesso a serem monitorados. A ADPF 709 estabeleceu medidas contínuas de saúde com Sala de Situação em funcionamento permanente até setembro de 2025 (quando foi encerrada, mas com estruturas de continuidade). A ADPF 742 instituiu vacinação prioritária, plano de segurança alimentar e monitoramento contínuo.

A ADPF 760/ADO 54 estabeleceu fases contínuas do PPCDAm até 2025 (posteriormente estendidas), com objetivo de conter desmatamento e estabelecer reversão de tendência. As ADPF 743/746/857 criaram planos plurianuais de combate a incêndios com revisão periódica. A ADPF 976 estabeleceu prazo de 120 dias para diagnóstico e posteriormente plano de implementação. A ADPF 973 permanece sem clara definição de prospectividade, a ser estruturada durante julgamento.

Por óbvio, a *flexibilidade procedimental e instrumentalidade das formas* também foi constata a partir da análise realizada. A ADPF 347 manifesta baixa instrumentalidade: mantém estrutura tradicional de arguição com decisões pontuais, embora tenha criado mecanismo de supervisão não-tradicional (CNJ). A ADPF 635 apresenta evolução: inicialmente liminar suspendendo operações; posteriormente transformada em diálogo para construção de plano. A ADPF 709 criou audiências públicas, Sala de Situação como mecanismo não-tradicional de monitoramento. A ADPF 742 criou grupo de trabalho específico como instrumento processual inovador.

A ADPF 760/ADO 54 mantém estrutura tradicional com determinações normativas, embora tenha criado coordenação executiva. As ADPF 743/746/857 determinam planos estruturados como instrumentos. Por fim, a ADPF 976 mantém estrutura tradicional de medida liminar, embora crie diagnóstico participativo. A ADPF 973 encontra-se ainda em procedimento inicial.

O *experimentalismo* caracteriza-se pela capacidade de processos estruturais incorporarem aprendizados e reajustarem soluções conforme implementação. A ADPF 347 manifesta baixo experimentalismo: modelo de supervisão mantém-se relativamente constante há 10 anos. A ADPF 635 apresenta experimentalismo médio: plano elaborado incorporou lições de ADPF 347 sobre cooperação. A ADPF 709 criou barreiras sanitárias ajustáveis conforme contato com grupos indígenas. A ADPF 742 testou estratégias de vacinação prioritária e segurança alimentar com revisão.

A ADPF 760/ADO 54 estruturou fases experimentais do PPCDAm com revisão. As ADPF 743/746/857 incorporam aprendizados de ajustes ao plano. A ADPF 976 manifesta experimentalismo baixo com medidas prescritivas. A ADPF 973 ainda não inaugurou fase experimental.

Por fim, levando-se em consideração as dez características adotadas como principais para analisar a adoção do marco procedimental do processo estrutural pelo STF, tem-se o *papel proativo do juiz*. Na ADPF 347, o ministro Marco Aurélio exerceu papel moderado de coordenação com CNJ. Na ADPF 635, ministro Edson Fachin atuou como mediador entre governo, MP e comunidades e, após a “Operação Contenção”, o ministro Alexandre de Moraes assumiu tal papel de supervisão.

Na ADPF 709, ministro Nunes Marques supervisionou barreiras sanitárias e participou ativamente de Sala de Situação. Na ADPF 742, ministro Nunes Marques acompanhou implementação de plano. Na ADPF 760/ADO 54, ministra Cármen Lúcia supervisiona execução do PPCDAm com determinações periódicas. Nas ADPF 743/746/857,

ministra Cármen Lúcia exerce supervisão similar. Na ADPF 976, ministro Alexandre de Moraes define diretrizes, porém com menor ativismo. Na ADPF 973, ministra Rosa Weber estrutura o processo, mas sem ainda manifestação de papel proativo característico.

Em arremate, é possível constatar, ainda que todos os casos exibem, em maior ou menor medida, a *estrutura bifásica característica* de processos estruturais. A ADPF 347 compreende: (i) reconhecimento de “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional; (ii) implementação de planos estaduais com supervisão CNJ. A ADPF 635 compreende: (i) reconhecimento de volatilidade e falta de controle de letalidade; (ii) diagnóstico e plano de redução.

A ADPF 709 compreende: (i) reconhecimento de omissão estatal em proteção de indígenas; (ii) implementação de barreiras sanitárias e Sala de Situação. A ADPF 742 compreende: (i) reconhecimento de omissão em proteção de quilombolas; (ii) implementação de plano multidimensional. A ADPF 760/ADO 54 compreende: (i) análise de omissão em proteção à Amazônia; (ii) retomada e implementação do PPCDAm. As ADPF 743/746/857 compreendem: (i) diagnóstico de deterioração ambiental; (ii) implementação de planos plurianuais. A ADPF 976 compreende: (i) diagnóstico preliminar; (ii) implementação de política nacional. A ADPF 973 encontra-se ainda na fase de reconhecimento, com implementação a construir-se.

A esse respeito, tem-se a *separação entre direito e medida reparadora em todos os casos*. A separação entre reconhecimento de direito violado e negociação sobre meios de reparação permite flexibilidade institucional. A ADPF 347 reconhece direito à dignidade carcerária, mas determina meios rígidos (audiência de custódia em 24h, separação de presos). A ADPF 635 reconhece direito à vida e determina meios relativamente negociáveis (plano de redução de letalidade).

A ADPF 709 reconhece direito à saúde indígena; negocia estratégias conjuntas (barreiras sanitárias, vacinação, assistência médica). A ADPF 742 reconhece direito à vida quilombola; negocia medidas colaborativas (vacinação, segurança alimentar). A ADPF 760/ADO 54 reconhece direito ao meio ambiente preservado; determina retomada de PPCDAm parcialmente. As ADPF 743/746/857 reconhecem direito ao meio ambiente; determinam planos estruturados. A ADPF 976 reconhece direito à dignidade; determina medidas prescritivas (diagnóstico, política nacional). A ADPF 973 ainda definirá separação entre reconhecimento de racismo estrutural e medidas reparatórias.

Em conclusão, notadamente acerca da *performance* do Supremo Tribunal Federal, observa-se que a ADPF 347 utiliza meios tradicionais de execução (supervisão judiciária

tradicional), embora CNJ incorpore inovação. A ADPF 635 utiliza auditorias periódicas e indicadores de efetividade. A ADPF 709 cria Sala de Situação como mecanismo não-tradicional de monitoramento. A ADPF 742 utiliza plano multidimensional com indicadores de saúde e segurança alimentar.

A ADPF 760/ADO 54 utiliza planejamento colaborativo através de fases do PPCDAm. As ADPF 743/746/857 utilizam coordenação via CNJ como mecanismo inovador. A ADPF 976 utiliza diagnóstico compartilhado entre municípios e sociedade civil, enquanto a ADPF 973 ainda definirá mecanismos de execução específicos.

Para melhor visualização do quanto ora descrito, vejamos o quadro consolidado abaixo:

Tabela 5 – Consolidação das ações descritas em cotejo com as características do processo estrutural.

ADPF/Caso	Tema Estrutural	Consensualismo	Cooperação Interinstitucional	Multipolaridade	Prospectividade	Instrumentalidade Formas	Experimentalismo	Papel Proativo Juiz	Modelo Bifásico	Separação Direito/Mediação	Meios Atípicos Execução	Grau de Conclusão
ADPF 347	Sistema carcerário	Parcial - sentença impositiva inicial	Alta - CNJ supervisiona	Média - principalmente CNJ/Estados	Alta - plano 3 anos, monitoramento CNJ	Baixa - ritos processuais formais	Baixo - modelo padronizado	Médio - Marco Aurélio coordena CNJ	Presente - reconhecimento + implementação	Parcial - direito reconhecido, meios rígidos	Baixo - execução tradicional	Em curso - 10 anos com monitoramento
ADPF 635	Letalidade policial (RJ)	Presente - plano elaborado com estado	Alta - diálogo MP, MP, MP, Estado, MP	Alta - Estado, MP, polícia, comunidades	Alta - plano redução letalidade contínuo	Média - evolução para diálogo	Médio - ajustes ao plano	Alto - Edson Fachin como mediador	Presente - diagnóstico + plano	Presente - direito à vida, meios negociáveis	Médio - auditorias, indicadores	Avançado - plano homologado 2025
ADPF 709	Saúde de indígenas na pandemia	Presente - diálogo com povos indígenas	Alta - APIB, Funai, Sesai	Máxima - APIB, povos indígenas, gov federal, Funai	Alta - medidas contínuas saúde	Média - audiências públicas, Sala de Situação	Médio - barreiras sanitárias ajustáveis	Alto - Nunes Marques supervisiona	Presente - barreiras + monitoramento	Presente - direito à saúde, estratégias conjuntas	Alto - Sala de Situação monitoramento	Concluído - setembro 2025
ADPF 742	Saúde de quilombolas na pandemia	Presente - plano com participação CONAQ	Alta - CONAQ, governo, MPC	Alta - CONAQ gov, quilombolas, CNDH	Alta - vacinação e segurança alimentar	Média - grupo de trabalho específico	Médio - estratégias testadas	Médio - Nunes Marques acompanha	Presente - plano + vacinação	Presente - direito à vida, medidas colaborativas	Médio - plano multidimensional	Em curso - implementação contínua
ADPF 760/ADO 54	Desmatamento Amazônia Legal	Presente - plano compartilhado	Alta - coordenação federal	Alta - União, Estados, órgãos ambientais	Máxima - PPCDAm fases contínuas até 2025+	Média - determinações normativas	Médio - fases PPCDAm experimentais	Médio - Cármen Lúcia supervisiona	Presente - análise + PPCDAm	Parcial - direito ao meio ambiente preservado	Médio - planejamento colaborativo	Em curso - até 2025 com revisão
ADPF 743/746/857	Queimadas (Pantanal e Amazônia)	Presente - planos colaborativos	Alta - coordenação via CNJ	Alta - União, Estados, órgãos ambientais	Alta - planos plurianuais de combate	Média - planos estruturados	Médio - planos com revisão	Médio - Cármen Lúcia supervisiona	Presente - diagnóstico + plano	Presente - direito ao meio ambiente	Médio - coordenação CNJ	Em curso - plano apresentado 2024
ADPF 976	População em situação de rua	Parcial - medida liminar impositiva	Média - diagnóstico estatal	Alta - municípios, estado, sociedade civil	Média - diagnóstico e plano 120 dias	Baixa - medida liminar formal	Baixo - medidas prescritivas	Médio - Moraes define diretrizes	Presente - diagnóstico + implementação	Parcial - direito à dignidade, medidas prescritivas	Médio - diagnóstico compartilhado	Inicial - diagnóstico em andamento
ADPF 973	Racismo estrutural	Ausente - em fase de julgamento	A iniciar - construção de diálogo	Construção - coalizões, negros, partidos	Potencial - a ser definido	Baixa - procedimento inicial	Potencial alto - tema complexo	Médio - Rosa Weber estrutura processo	A estruturar - reconhecimento + medidas	Potencial - direito à igualdade a construir	Potencial - mecanismos a definir	Pré-julgamento - em pauta STF

Fonte: Elaborado pela autora.

5.8.1.2. Duplo uso estratégico do litígio estrutural

Apesar do reconhecimento da importância do instituto do litígio estrutural, notadamente, como meio para desbloquear a política, consignou-se que a ausência de fixação

de elementos ou critérios mais pragmáticos e cientes das capacidades e incapacidades institucionais do STF pode ensejar prejuízos ao próprio instituto, e, assim, banalizar tão importante forma de tutelar graves violações de direitos fundamentais.

Ocorre que, sem prejuízo de aderir a tais conclusões acerca da necessidade de fixar padrões de escolha de casos a serem julgados como litígios estruturais, o problema da presente pesquisa se assenta na hipótese de *uso estratégico do processo estrutural*, sobretudo, pelo Supremo Tribunal Federal. A esse respeito, a fim de escoimar eventuais entendimentos de que o uso estratégico possa revelar algum tipo de atuação ilegítima das partes interessadas e do próprio Tribunal, afirma-se, no contexto metodológico aqui adotado, que não é possível aferir adequadamente se tal uso é bom ou ruim, quer para o Tribunal, quer para a proteção dos direitos fundamentais em si.

Como será analisado no capítulo seguinte, a litigância estrutural e as decisões dadas por determinado tribunal não são um mal em si. Elas apenas revelam e reforçam estruturas institucionais de apoio que permitem as mais diversas entidades ou institucionais alocar a discussão dentro de um foro específico. As especificidades normativas e da prática constitucional no Brasil indicam especial alocação no âmbito do STF, o que, como visto, leva ao renascimento das críticas relacionadas à sua legitimidade democrática para tal postura.

O que é possível afirmar é que não se pode desconsiderar que o *locus* decisório de uma Suprema Corte em muito se assemelha a um fórum deliberativo político, principalmente em razão das questões situacionais e das influências que o Tribunal sofre. A esse respeito, guiando-se a discussão para os processos de natureza estrutural, os casos analisados revelam componente estratégico indispensável para a obtenção de ganhos materiais e sistêmicos de longo prazo. É dizer, não se pode desconsiderar o simbolismo das decisões sobre problemas constitucionais estruturais¹⁵³.

Conforme afirmam Matheus Casimiro e George Marmelstein¹⁵⁴, é importante que se descarte a dicotomia entre o simbólico e o material no contexto das decisões em processos estruturais. Para eles, há, em verdade, complementariedade entre as duas dimensões, isto é, na medida que a decisão busca a transformação imediata da realidade – material –, ela também pode gerar efeitos práticos fundamentais para os grupos vulneráveis ao longo do tempo. Logo,

¹⁵³ Tal conclusão também ganha respaldo na literatura processual específica. Para tanto, confira: CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. **O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais?** RDP, Brasília, v. 19, n. 102, p. 412-440, abr./jun. 2022.

¹⁵⁴ CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. **O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais?** RDP, Brasília, v. 19, n. 102, p. 412-440, abr./jun. 2022.

há uma complementariedade estratégica no processo de tomada de decisão em litígios estruturais.

Assim, a decisão simbólica atua alterando a estrutura de incentivos das instituições públicas. Ao perceber que a falha em sua atuação viabiliza futuras demandas judiciais onerosas e com respaldo constitucional, a Administração Pública é incentivada a solucionar os problemas estruturais internamente. A decisão, assim, estabelece um precedente favorável que facilita o ajuizamento de ações futuras mais bem-sucedidas. A intervenção judicial maximiza seu impacto ao focar na dimensão simbólica. O Judiciário empresta sua autoridade legal para conferir legitimidade formal às lutas dos grupos marginalizados, convertendo uma demanda social em uma exigência jurídica. Dessa forma, a decisão simbólica funciona como o ponto de inflexão que quebra a inércia política e a invisibilidade social, permitindo que as mudanças estruturais sejam absorvidas e implementadas pelos órgãos competentes ao longo do tempo¹⁵⁵.

Partindo-se disso, é possível conferir ao processo estrutural um *duplo uso estratégico* – o que evidenciará nos critérios abaixo identificados por este trabalho. O primeiro é a releitura do papel do STF, que, como visto, não se restringe aos papéis de árbitro de demandas privadas ou de administrador de reformas estruturais. O Tribunal se torna uma arena institucional onde movimentos sociais e grupos vulneráveis podem articular e comunicar suas agendas políticas e sociais, uma típica arena pública deliberativa.

Ao passo que amplia o seu espaço de atuação e decisão em matéria de direitos constitucionais ou interpretação da gramática constitucional, o tribunal amplia o espaço de participação da sociedade, garantindo mais legitimidade democrática e fomento do desbloqueio dos canais político. Em outras palavras, na medida que se (auto)empodera o STF também empodera atores. Trata-se de estratégia de uso das estruturas sociais de apoio e de incentivo, bem assim das próprias estruturas normativas que conformam a atuação do Supremo Tribunal Federal, conforme se verá no capítulo seguinte. Antes, porém, vejamos a consolidação de elementos que permitem tais conclusões.

¹⁵⁵ CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. **O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais?** RDP, Brasília, v. 19, n. 102, p. 412-440, abr./jun. 2022.

5.8.1.2.1 Critérios materiais:

Critério	Descrição	Fundamentação
Violação Massiva de Direitos	Violação generalizada e sistemática de direitos fundamentais	Presente em todos os casos
Problema Estrutural	Falhas estruturais e falência de políticas públicas	Déficits sistêmicos do Estado
Múltiplas Autoridades	Demanda atuação cooperativa de diversas autoridades e instituições	Natureza multipolar do problema
Complexidade Multifatorial	Demandas de alta complexidade e impacto coletivo	Impossibilidade de solução pontual

Fonte: Elaborado pela autora.

5.8.1.2.2 Critérios processuais:

Critério	Descrição	Fundamentação
Natureza Dialógica	Atuação dialogada e progressiva para reestruturação de políticas públicas	Processo cooperativo
Decisões Prospectivas	Decisões que apontam finalidades e determinam apresentação de planos	Orientação para o futuro
Monitoramento Contínuo	Acompanhamento contínuo e articulação com diferentes órgãos	Supervisão judicial permanente
Flexibilidade Procedimental	Flexibilização do procedimento, consensualidade, negociações processuais	Adaptação à complexidade

Fonte: Elaborado pela autora.

5.8.2.1.3 Critérios de legitimidade:

Critério	Descrição	Fundamentação
Grupos Vulneráveis	Proteção de grupos vulneráveis, notadamente minorias	Função contramajoritária
Omissão Estatal Grave	Omissão do poder público em modificar situação de violação	Inércia ou incapacidade das autoridades
Interesse Público Relevante	Proteção de direitos fundamentais é inerente à condição humana	Supremacia constitucional

Critério	Descrição	Fundamentação
Participação Social	Audiências públicas, oitiva de movimentos sociais e sociedade civil	Legitimidade democrática

Fonte: Elaborado pela autora.

5.8.1.2.4. Critérios processuais:

Técnica	Descrição	Casos de Aplicação
Planos Governamentais	Determinação de elaboração de planos nacionais e locais	ADPF 347, 709, 742, 976, 635 e SL 1696
Grupos de Trabalho	Constituição de grupos interdisciplinares e paritários	ADPF 709, 742, 976
Metas e Indicadores	Estabelecimento de metas específicas e indicadores de monitoramento	ADPF 347, 635, SL 1696
Audiências Públicas	Realização de audiências para participação social	ADPF 635, 976

Fonte: Elaborado pela autora.

5.8.2.1.5 Técnicas decisórias e medidas de implementação:

Medida	Descrição	Fundamentação
Suspensão de Atos	Suspensão de atos que agravam a situação	ADPF 635, 709, 742
Liberação de Recursos	Liberação e não contingenciamento de recursos específicos	ADPF 347
Protocolos Específicos	Criação de protocolos de atuação diferenciados	ADPF 635, 709 e SL 1696
Monitoramento Judicial	Supervisão contínua pelo Poder Judiciário	Todos os casos

Fonte: Elaborado pela autora.

Em vista do exposto, a compreensão dos processos estruturais no contexto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro demanda uma análise que transcenda a

mera exposição teórica do instituto, avançando para uma investigação empírica de como a Corte efetivamente utiliza, identifica e conduz litígios dessa natureza. A crescente relevância deste instrumento processual na proteção de direitos fundamentais e na correção de disfunções institucionais sistêmicas torna imperativa uma abordagem metodológica que combine dimensões quantitativas e qualitativas, permitindo não apenas mapear a incidência de processos estruturais, mas também compreender as técnicas decisórias empregadas e os resultados práticos alcançados.

A postura metodológica adotada revela preocupação em compreender como o instituto dos litígios estruturais está sendo efetivamente utilizado pelo Supremo Tribunal Federal, quais critérios práticos orientam a identificação de um caso como estrutural e quais técnicas decisórias são empregadas para resolução desses conflitos complexos. O marco temporal da análise remete ao julgamento da Liminar n. 1696/SP, reconhecido como momento importante para compreensão de quando um processo estrutural pode ser considerado encerrado. Assim, ainda que com possíveis déficits de implementação da política ou da intervenção determinada pelo STF¹⁵⁶, é possível compreender que a SL 1696 responde à indeterminação e que processos estruturais não são perpétuos, assim como as medidas estruturais determinadas também não são.

Sendo assim, a partir do quanto descrito e analisado no presente capítulo, observa-se que o primeiro critério, de ordem material, tornou-se o aspecto principal para que o relator reconhecesse em certo litígio a natureza de processo estrutural. Em outras palavras, ao identificar uma violação massiva e persistente dos direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal tende a enquadrar o caso como de natureza estrutural e, a partir daí, adota medidas compatíveis com essa modalidade de procedimento.

Dessa forma, embora a adoção desses critérios tenha servido para fins didáticos e para alguma sistematização da prática do STF no âmbito dos processos estruturais, na prática, pode-se afirmar que o reconhecimento da natureza estrutural pelo STF ocorre principalmente diante da constatação de violação coletiva de direitos fundamentais, sendo os demais critérios desdobramentos lógicos desse elemento central. Em síntese, constatado o aspecto material, o Tribunal passa a atuar processualmente e na forma de solucionar o caso buscando adequá-lo à

¹⁵⁶ Tal afirmação é possível na medida que a SL 1696/SP contou com a influência das decisões tomadas por meio da ADPF 635, que, em grande parte trata de objeto idêntico – violência policial nas favelas –, porém, conforme a “Operação Contenção” realizada pela PM/RJ em conjunto com a PC/RJ demonstrou, não foi impeditivo para que ocorresse a operação mais violenta da história do Rio de Janeiro – e do Brasil.

dimensão estrutural, flexibilizando e ampliando regras, especialmente quanto à legitimação para provocar o Tribunal e à participação de terceiros interessados.

Portanto, é possível afirmar um duplo *uso estratégico* do processo estrutural no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Em primeiro lugar, atores ou partes interessadas as mais diversas, de cuja legitimidade para ascender ao Tribunal enfrentava posturas defensivas pela jurisprudência do próprio tribunal, passaram a contar com o reconhecimento da sua importância como estrutura institucional de apoio para levar ao conhecimento do STF acerca da violação massiva de direitos fundamentais¹⁵⁷.

Em segundo lugar, o Tribunal, a fim de mitigar qualquer discussão acerca do déficit de legitimidade para processar e julgar determinados casos atribui ao processo a natureza estrutural para que, a partir disso, pudesse flexibilizar procedimentos e, assim, encaminhar algum tipo de desbloqueio do processo político e reduzir ou acabar a violação massiva de direitos fundamentais relacionada a determinada comunidade ou grupo vulnerável. Longe de atuar como detentor da última palavra, o Tribunal se realocou no papel de catalisador e criador de pontes de interação interinstitucional.

Referida síntese é possível, na medida que, a partir do quanto extraído, notadamente, das ADPF's 709 e 742, isto é, da condição de vulneração massiva de direitos fundamentais no contexto da COVID-19, observa-se que ambos os processos continuam em trâmite mesmo após o fim da pandemia. Ou seja, o Tribunal utiliza de uma situação que, à época, sinalizava um problema de índole estrutural e multifatorial – omissão direta da inclusão dos povos indígenas e dos povos remanescentes das comunidades de quilombos -, mas não o considera como encerrado mesmo não existindo mais a pandemia e tendo os poderes competentes cumprido com a decisão de fornecer vacinas naquele contexto.

Desse modo, afirma-se que a conclusão para tal fim é que o Tribunal se vale da matéria ou tema em debate para manter sua jurisdição sobre a questão e, quando necessário, supervisionar não só o objeto central, mas questões outras que podem surgir daquelas comunidades que sofrem com vulneração massiva de direitos fundamentais e déficit em políticas públicas as mais diversas.

Logo, a síntese possível a partir dos casos analisados é que o Tribunal se coloca em *locus* diferenciado da prática constitucional ordinária, mesmo quando as situações do problema constitucional são localizadas espacial e temporalmente. Destarte, conquanto não seja o objeto

¹⁵⁷ Referido tema será objeto de análise no capítulo a seguir. Para tanto, confira: EPP, Charles R. **La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas em perspectiva comparada**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

de investigação deste trabalho, na medida que não adentra no acerto ou desacerto da caracterização de tal tema como litígio estrutural, não se desconhece a utilização estratégica do processo estrutural, cabendo, assim compreender os limites e possibilidades desta atuação, o que será objeto do capítulo seguinte, qual seja: a capacidade de resposta do Supremo Tribunal Federal.

Todavia, em arremate, cumpre asseverar que a utilização da expressão *uso estratégico* não implica uma postura negativa por parte dos Tribunais e das estruturas sociopolítica de apoio. Trata-se de uma forma de densificar na maior medida possível o critério utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para a caracterização de determinados litígios como de natureza estrutural.

É dizer, pois, que no estado da arte atual e a partir do recorte metodológico utilizado neste trabalho, o processo estrutural no STF ganha conotações de posturas estratégicas para analisar um problema estrutural. Quer uma estratégia de decisão; uma estratégia para ampliar o rol de participantes e legitimados; uma estratégia para legitimar maior intervenção em políticas públicas; ou uma estratégia para avocar determinadas questões que devem ser decididas pelo Tribunal Supremo de um país, o processo estrutural no STF sinaliza para uma abordagem estratégica da própria Corte. Uma síntese possível indica mais um *processo estratégico* para a resolução de problema que o Tribunal entende que deve ser resolvido, do que preocupações com o marco procedimental em si.

6. A DECISÃO NA RESOLUÇÃO JUDICIAL DE PROBLEMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme a análise desenvolvida nos capítulos anteriores, observa-se que o Supremo Tribunal Federal adota, reconhece e insere no contexto das suas competências constitucionais os litígios estruturais. Por meio de instrumentos próprios criados pelo contexto processual, bem assim na própria reorganização interna administrativa do Tribunal é possível constatar evidente disposição e capacidade de resposta a temas complexos e multifatoriais, nos quais a governança do conflito divide espaço com a própria decisão em si e com a solução jurisdicional.

Tal postura reflete não apenas a necessidade de releitura do papel de juízes e tribunais numa democracia, mas, sobretudo, a necessidade de alguma instituição política – ainda que não representativa direta – em dar resposta e apresentar soluções mínimas em matéria de direitos fundamentais. Considerando a profunda linguagem de direitos adotada pela Constituição de 1988 em conjunto com omissões estatais históricas, somada à contínua disputa pelo reconhecimento de direitos, a realocação de problemas constitucionais – estruturais ou não – para o *locus* judicial demonstra uma espécie de apelo, sobretudo, das populações historicamente marginalizadas ou vulnerabilizadas.

A esse respeito, nos termos do quanto analisado nos capítulos anteriores, observa-se que o Supremo Tribunal Federal pode ser inserido no contexto complexo de tomada de decisões, de cujo impacto temporal e espacial não consegue, por vezes, ser pré-determinado *ex ante*. O STF, ao tempo em que reflete, na prática, nos novos papéis de Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais da onda democrática após a Queda do Muro de Berlim e o Fim da União Soviética, vê diante de si a necessidade de repensar nos próprios procedimentos e na adoção de metodologias não ortodoxas para a resolução de casos que lhes são submetidos.

Assim, as conclusões parciais que são possíveis a partir dos capítulos passados é que o papel do Supremo Tribunal Federal não é contrário ao dogma da rígida e clássica separação de poderes. Ao revés, é realizado em conjunto com a releitura e dentro do próprio sistema de freios e contrapesos. É dizer, faz parte do seu compromisso constitucional consolidado pelo Constituinte Originário. Em consequência, na medida que o texto constitucional é feito para permanecer no tempo, o próprio desenvolvimento da sociedade faz com que leitura mais complexas e sofisticadas ganhem espaço no processo de interpretação constitucional.

Com efeito, as decisões saem da dicotomia – procedente/improcedente; constitucional/inconstitucional – para receber matizes novos. Antes, “isolado” da política ou de influências externas, o papel, por vezes, do Supremo Tribunal Federal é mediar e catalisar o a constituição ou o desenvolvimento de determinados direitos. A decisão, um ato da instituição passam de um ato de demonstração de autonomia, independência e, por que não, força, para uma postura de governança e gestão. Decidir não é dizer quem está certo ou está errado, mas solucionar uma crise ou um problema.

Partindo-se disso, este capítulo objetiva unir as conclusões apontadas neste trabalho, com vistas a compreender se as posturas decisórias do Supremo Tribunal Federal constituem algum tipo de movimento isolado, novo ou se reflete posturas que advêm inerentemente ao papel que ele desempenha dentro do desenho institucional do Estado brasileiro. Para tanto, com vistas a manter enfoque no objeto central de pesquisa e na problemática que a justifica, analisa-se as categorizações que a dogmática já identificou acerca das técnicas decisórias e sua relação com a questão ou crise a ser resolvida. Isto é, faz-se um cotejo analítico entre técnicas decisórias e solução de crises estruturais, permeadas pela complexidade e pela vulneração massiva de direitos fundamentais.

A questão central é entender se o mais adequado é pensar num processo estrutural próprio do STF ou se se trata de uma técnica decisória heterodoxa adotada pelo Tribunal que, para legitimá-la adota o símbolo de “litígio estrutural”. Trata-se de estudo que visa a compreender se é possível finalizar o processo estrutural ou se o STF tem posto, internamente, um fim ao processo estrutural a partir das suas decisões e, portanto, frustrando expectativas normativas e político-sociais.

6.1 Para além da teoria da nulidade e da anulabilidade: sentenças intermediárias de inconstitucionalidade e legitimidade do Poder Judiciário

Não é de hoje que se discute que a constituição do Brasil de 1988 passa por processos de reinvenção pela jurisdição constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal¹⁵⁸. Com isso, sempre perpassa aos escritos e aos critérios para definição de limites da reinvenção constitucional a questão da dificuldade contramajoritária. Ao se portar diante de normas criadas por processo legislativo a correção judicial de eventuais erros sempre se depara

¹⁵⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

com o seu déficit de legitimidade. É no legislativo que diversas vozes, com mesmo peso e poder, podem decidir os caminhos a serem tomadas pela sociedade; é na Casa do Povo que o povo é adequadamente representado e não no Poder Judiciário.

No entanto, como visto com Barry Friedman¹⁵⁹, analisar a prática constitucional reconhecendo um muro intransponível entre direito e política tem mais prejuízos para a análise em si do que benesses, porque esconde com uma peneira todas as interações internas e externas no qual o processo de tomada de decisão é realizado. Juízes não estão sozinhos na Corte e nem a Corte está sozinha dentro da estrutura institucional política, que, diante dos fluxos comunicacionais observados hodiernamente é uma tentativa de apresentar uma análise míope do cenário e do próprio processo de tomada de decisão em si. Com efeito, longe de se apegar a uma dimensão dicotômica da prática constitucional se deve compreender o ambiente em que ela ocorre para expandir os horizontes de análise e compreender a constituição num mundo real e não ideal.

A partir dessas considerações, fruto, sobretudo, do quanto analisado na primeira seção deste trabalho, torna-se um empreendimento fadado a conclusões genéricas não concordar com elas. E, mais, diante das técnicas decisórias e das soluções aos problemas constitucionais estruturais dados pelo STF mais razão pende para uma análise mais real da prática constitucional. Em outras palavras, é importante compreender a constituição “reinventada pelo processo/decisão estrutural”. Para tal fim, adota-se, inicialmente, a compreensão das chamadas decisões/sentenças intermediárias para compreender o porquê da adoção de decisões heterodoxas que não se alinham numa dimensão binária; que vão além, para, posteriormente, com base nas soluções estruturais do STF categorizá-las.

Como visto dentro do critério material apontado neste trabalho, em todos os casos que o STF atribuiu a natureza de processo estrutural a vulneração massiva de direitos fundamentais era o elemento central para tal fim. Mesmo em casos em que a violação de direitos decorria de uma localidade específica – como é o caso da violência policial nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo (ADPF 635 e SL 1696) – soergue com maior importância para a postura e abordagem da questão como estrutural a violação, por ação ou omissão, de direitos fundamentais. Portanto, para compreensão adequada das técnicas decisórias em sede de exercício da jurisdição constitucional, algumas considerações substanciais sobre direito atuam como importante variável interveniente.

¹⁵⁹ FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. Texas Law Review, v. 84, p. 257, 2005

A esse respeito em importante e recente estudo sobre o direito ao mínimo existencial como componente do princípio da dignidade da pessoa humana, Daniel Sarmento¹⁶⁰ problematiza a tensão entre o reconhecimento formal deste direito pela Constituição de 1988 e a sua efetividade prática. Segundo o autor, conquanto haja um consenso normativo e jurisprudencial sobre a sua existência, ainda pairam dúvidas sobre a densidade de tal direito, sobretudo, porque parcelas significativas da sociedade brasileira permanecem privadas das condições materiais básicas para uma vida digna¹⁶¹.

Segundo Sarmento¹⁶², o mínimo existencial tem forte fundamentação no sentido de garantir o exercício e a promoção do direito à liberdade e à própria democracia. Sem as condições materiais básicas o ser humano não terá condições de exercer tais direitos. Assim, essa primeira dimensão da dignidade da pessoa humana revela uma noção instrumental, como pressuposto para funcionamento adequado do próprio sistema democrático e para o exercício real das liberdades. Destarte, ao lado dessa fundamental instrumental há considerações de natureza independente do mínimo existencial, no sentido de que ele deve ser garantido, na medida que a sua denegação representa em si mesma uma grave injustiça, independente dos seus efeitos sobre outros valores, ou seja, cuida-se de um imperativo de justiça, mas cujo uso inflacionado deve ser evitado para não esvaziar o seu conteúdo.

Quanto à sindicabilidade judicial de tais direitos, isto é, o estabelecimento de proteção e limites – reserva do possível –, Daniel Sarmento, defende uma posição intermediária, no sentido de que, conquanto haja uma forte prioridade das prestações ligadas ao mínimo existencial, as limitações fáticas reais – seja das capacidades do tomador de decisão ou dos limites financeiros e orçamentários – não podem ser ignoradas pelo Direito. Para tanto, embora o mínimo existencial constitua direito fundamental derivado da dignidade da pessoa humana, ele estabelece um piso e não um teto para a justiça social, de forma que sua garantia tem tanto razões instrumentais quanto substanciais. Assim, os processos decisórios cujo objeto seja o mínimo existencial torna-se importante a adoção de técnicas processuais decisórias dialógicas e flexíveis, especialmente quando o caso se trata de problemas estruturais complexos¹⁶³.

¹⁶⁰ SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial**. Revista Direito da Cidade. Vol. 08, n. 4. ISSN 2317-7721. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26034>>. Acesso em ago. 2025.

¹⁶¹ Considerando não ser o objeto central desta tese o aprofundamento do tema acerca da conceitualização profunda da questão do mínimo existencial, a abordagem levará em consideração uma análise transversal tão somente para a compreensão do discurso do STF acerca da vulneração massiva de direitos fundamentais apta a ensejar a caracterização do litígio estrutural, bem assim a sua relação pela adoção de novas metodologias decisórias para tornar tal direito efetivo.

¹⁶² SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial**. Revista Direito da Cidade. Vol. 08, n. 4. ISSN 2317-7721. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26034>>. Acesso em ago. 2025.

¹⁶³ SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial**. Revista Direito da Cidade. Vol. 08, n. 4. ISSN 2317-7721. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26034>>. Acesso em ago. 2025.

Partindo-se disso, confirma-se que há vozes na literatura jurídica nacional no sentido da legitimidade de intervenção do Poder Judiciário para o cumprimento dos direitos fundamentais decorrentes da dignidade da pessoa humana, forçando os demais poderes estatais à observância e efetivação prática deles. Portanto, embora as críticas da dificuldade contramajoritária sempre seja uma variável interveniente aos processos estruturais ela não rechaça o critério de legitimidade acima declinado, na medida que o direito pretendido revela uma prioridade de todas as instituições, eis que revestidos e elevado teor moral. Sendo assim, deve-se centralizar a discussão não no revolvimento da velha discussão do papel passivo do Poder Judiciário, mas quais as posturas que ele tem adotado – sobretudo de técnica processual decisória -, para a capacidade de resposta e solução de problemas cujo mínimo existencial se insere no contexto de um problema de índole estrutural. Vejamos, então, as soluções já observadas na prática constitucional ordinária do Supremo Tribunal Federal, no contexto das chamadas “sentenças intermediárias”.

Nesse sentido, José Adércio Leite Sampaio¹⁶⁴, em obra seminal sobre o tema, defende a necessidade de superar o modelo tradicional incorporado ao modelo brasileiro quase como um axioma da teoria da nulidade, baseada na dicotomia simplista de constitucionalidade/inconstitucionalidade. Para o autor, a jurisdição constitucional contemporânea revela que tal lógica binária é insuficiente para lidar com a complexidade das relações sob um Estado Democrático e Constitucional. Assim, entende que a adoção de posturas intermediárias revela melhor adequabilidade na capacidade de resposta e na resolução dos problemas cada vez mais complexos.

Por isso que estas técnicas decisórias ganham o nome de “sentenças intermediárias”, eis que representam decisões que se posicionam num intermédio fluido entre a declaração pura de constitucionalidade e a declaração total de inconstitucionalidade. Isso porque, a solução binária pode agravar o problema submetido ao tomador de decisão e, além disso, permitem a preservação da obra do legislador – preservação da separação dos poderes – ao mesmo tempo que evitar vazios ou a manutenção de omissões normativas, de modo a compatibilizar o processo interpretativo/decisório com a própria Constituição¹⁶⁵.

¹⁶⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

¹⁶⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

Sampaio¹⁶⁶, então, apresenta 3 principais modalidades de sentenças intermediárias: i) interpretação conforme à Constituição; ii) declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto; e iii) sentenças aditivas ou modificativas. Trata-se de técnicas extraídas tanto de práticas do Supremo Tribunal Federal como de outros tribunais.

A *interpretação conforme à Constituição* é compreendida também como um princípio de interpretação ao mesmo tempo em que uma técnica decisória¹⁶⁷. Por meio dela se reconhece o caráter aberto do texto constitucional, isto é, há uma plurivocidade dos dispositivos constitucionais dada natureza do próprio diploma que ela está consolidada. Logo, ela serve aos propósitos de no contexto de várias interpretações possíveis, o tomador de decisão ou intérprete encaminhar entendimento de uma norma em cotejo com o texto constitucional de modo a salvar um viés interpretativo dela, bem assim afastar interpretações que sejam inconstitucionais. Para Sampaio, trata-se de uma forma criativa de preservar a norma enquanto afasta seus sentidos inconstitucionais¹⁶⁸.

Segundo Daniel Sarmento e Cláudio Pereira, tal princípio serve para guiar o processo interpretativo de todo o ordenamento jurídico, na busca por um sentido alternativo a uma norma ambígua ou aberta que concilie com as exigências constitucionais. Ela, portanto, deriva da própria unidade e coesão do ordenamento jurídico e da supremacia da constituição. É dizer, não há um ato de análise do ordenamento jurídico que não seja em conformidade com a Constituição, de modo que havendo algum tipo de desconformidade – ainda que de um viés interpretativo da norma impugnada/em cotejo – ela deve ser rechaçada¹⁶⁹.

Logo, a técnica da interpretação conforme quebra a dicotomia ou o axioma da nulidade, na medida que este impõe uma solução pela constitucionalidade ou pela inconstitucionalidade. Considerando que ela salva a norma e rechaça interpretações inconstitucionais ao mesmo tempo, a decisão se põe no meio desta dicotomia e, assim, preserva a presunção de validade das normas e reforça a separação dos poderes, eis que mantém válida norma editada, sobretudo, pelo Poder Legislativo.

No que tange à sentença intermediária de *declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto*, a metodologia de interpretação da constituição impõe uma

¹⁶⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

¹⁶⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: IDP/Saraiva Jur, 2024.

¹⁶⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

¹⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: IDP/Saraiva Jur, 2024.

atividade criativa com movimento inverso da técnica da interpretação conforme. Ou seja, ao se deparar com um texto aberto ou ambíguo no processo de interpretação e aplicação da constituição, o tomador de decisão deverá declarar inconstitucional determinado viés interpretativo ou modo de aplicação da norma, todavia, sem suprimir palavras do texto legal em aparente desconformidade. A norma continua válida, mas determinada forma de aplicação dela é inconstitucional e, portanto, inválida¹⁷⁰.

Nesse sentido, ambas as formas de sentenças intermediárias implicam um processo criativo, na medida que a forma de aplicação da norma, seja salvando-a ou declarando um modo de aplicação inconstitucional, eis que será a parte dispositiva da decisão do Tribunal que será a referência para compreensão e aplicação da norma. É dizer, o Tribunal determina como ela deve ou não ser aplicada. Dessa forma toda prática constitucional resulta numa criação de uma norma. Daí, portanto, a compreensão e entendimento de que as sentenças intermediárias ditas interpretativas, são decisões normativas¹⁷¹. E, no Brasil, conforme previsão legal expressa, referidas técnicas decisórias têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública de todos os níveis de poder, na forma do art. 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99¹⁷².

Por fim, José Adércio Sampaio, analisa as sentenças intermediárias do tipo *aditiva* e *modificativa*. Quanto à primeira, o Tribunal entende que uma norma é inconstitucional, porém, adiciona um conteúdo normativo que a torne constitucional. Já na *sentença modificativa*, o tomador de decisão modifica o sentido da norma em cotejo para torná-la constitucional. Portanto, tratam de formas de salvar a norma impugnada, porém, não se desconsidera que elas implicam uma efetiva atuação legislativa pelo Tribunal, porque a norma ganhará um conteúdo ou sentido que não adveio do processo legislativo e, pois, revelam tensão democrática a ser evitada pelo Tribunal¹⁷³.

Ainda sobre o mesmo tema das *sentenças intermediárias*, Bernardo Gonçalves Fernandes, adiciona outras técnicas, a saber: o *apelo ao legislador* e as *sentenças de aviso*. Na primeira, o tribunal não declara a inconstitucionalidade, mas informa e pede ao legislador que se altere a norma de modo a torná-la constitucional. É dizer, o tribunal tenta promover um

¹⁷⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

¹⁷¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2021.

¹⁷² Eis o inteiro teor do dispositivo: “Art. 28. [...] Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.”

¹⁷³ SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

diálogo interinstitucional a fim de preservar a separação de poder e impedir que o Poder Judiciário atue como legislador. No caso das *sentenças de aviso*, o Tribunal informa que mudará de posicionamento nos próximos casos similares, mas que no caso em decisão manterá a jurisprudência. Trata-se de uma forma de *prospective overruling*, similar a uma modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade¹⁷⁴.

Conquanto todas estas já analisadas não seja isenta de críticas e uma forma de resgatar a tensão da dificuldade contramajoritária própria à jurisdição constitucional, elas servem aos propósitos deste trabalho no sentido de que o Supremo Tribunal Federal, bem assim outras Cortes Constitucionais de outros países precisam criar e adotar metodologias decisórias flexíveis e diversas para garantir direitos plasmados no texto constitucional. E, considerando que o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana compõem o vetor de aplicação das normas constitucionais, não causa estranheza as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal para a solução de violações massivas e estruturais de direitos fundamentais no contexto dos litígios estruturais.

Tal conclusão ganha respaldo no quanto defendido por Daniel Sarmento¹⁷⁵, notadamente, quanto à implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário e, assim, a constituição de programas a serem desenvolvidos e implementados pelo Poder Executivo, sem prejuízo, é verdade, das dificuldades decorrentes das capacidades institucionais e da *expertise* do Tribunal para tal tutela¹⁷⁶.

É evidente que o fato de os direitos sociais serem garantidos pelo Estado por intermédio de políticas públicas não os torna imunes ao controle judicial. Com o perdão pela tautologia, os direitos sociais são autênticos direitos, e, nesta qualidade, podem e devem ser garantidos pela via jurisdicional em casos de omissões injustificáveis ou de arbitrariedades das autoridades competentes. Atualmente, a melhor doutrina não mais aceita a idéia de que exista uma esfera de poder estatal absolutamente imune ao controle judicial, sobretudo em campo envolvendo direitos fundamentais. Conceitos clássicos, antes invocados para obstar a proteção judicial dos direitos sociais, como o do mérito do ato administrativo – zona de discricionariedade insindicação para atuação dos governantes – têm sido relativizados, senão plenamente superados, diante do reconhecimento da força normativa dos direitos fundamentais e

¹⁷⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2021.

¹⁷⁵ SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015

¹⁷⁶ Neste ponto, é importante consignar que a criação do NUPEC e a atuação do NUSOL no âmbito da Presidência do Supremo Tribunal Federal durante a gestão do Min. Luís Roberto Barroso. Formada por uma equipe de várias áreas do direito, conquanto a reuniões e os debates fossem mediados e exigissem um magistrado em sua condução permitiu que, internamente, informações e conhecimentos das mais variadas áreas fossem incluídos no processo de tomada de decisão, mitigando, em parte a dificuldade da falta de expertise em complexos problemas estruturais. Some-se a isso, igualmente, a ampla participação de *amicis curiae* em todo o processo e a legitimidade atribuída à Defensoria Pública (SL 1696) e a movimentos sociais.

de princípios constitucionais, como os da proporcionalidade, da moralidade administrativa e da eficiência.

Partindo-se disso, é possível concluir que a adoção de técnicas flexíveis ou intermediárias para a solução de problemas constitucionais e/ou para avaliar a compatibilidade de leis ou atos normativo com a Constituição decorre do desenvolvimento da dogmática dos direitos fundamentais – notadamente dos direitos sociais e sua inerente vinculação ao mínimo existencial – no sentido de sindicabilidade destes direitos. Quer em sua dimensão instrumental, quer não instrumental, a mera adoção de posturas dicotômicas de constitucionalidade/inconstitucionalidade ou de validade/invalidade tende a implicar em piora na situação prática vivida por quem pede a sua tutela, seja ela em dimensão individual ou coletiva.

Nesse sentido, a questão hodierna, principalmente com o reconhecimento de litígio estruturais no âmbito do Supremo Tribunal Federal, se volta não para a possibilidade ou não de sindicabilidades destes direitos, mas qual tipo de solução é possível diante das capacidades institucionais, a expertise do tomador de decisão e a própria separação de poderes. É dizer, que os direitos em suas diversas compreensões podem ser tutelados pelo Poder Judiciário não há empecilhos dogmáticos e da própria jurisprudência, mas *como* o Poder Judiciário pode decidir ainda fica uma questão em aberto.

Isso porque, como muito bem lembra Daniel Sarmento¹⁷⁷, o mínimo existencial inerente a estes direitos e como uma forma de mitigar no plano normativo a desigualdade fática que assola determinas pessoas e comunidades no Brasil, deve ser compreendido como um piso e não um teto do que pode ser feito para efetivá-lo, para a própria justiça social. No entanto, “[...] os déficits de capacidade institucional do Judiciário não permitem que ele assuma qualquer tipo de protagonismo na matéria. Esse déficit, aliado ao princípio democrático, recomenda que, quando for necessário criar ou alterar políticas públicas para garantir o mínimo existencial, a atuação jurisdicional se dê preferencialmente por meio de técnicas flexíveis, baseadas no diálogo interinstitucional”.

Portanto, soergue a questão da metodologia e a adoção de técnicas flexíveis. Algumas já foram aqui abordadas, mas ainda se inserem, hodiernamente, no contexto de categorias que implicam algum tipo de limitação. Como muito bem apontado em todas as decisões analisadas neste trabalho, problemas estruturais exigem soluções estruturais, de modo

¹⁷⁷ SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial**. Revista Direito da Cidade. Vol. 08, n. 4. ISSN 2317-7721. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26034> >. Acesso em ago. 2025, p. 1.679.

que, no próximo tópico, passa-se a análise mais específica da literatura especializada não apenas em técnicas em geral adotadas por Cortes ou Tribunais Constitucionais, mas as técnicas observadas na solução de casos complexos e cuja crise extrapola o mero interesse subjetivo para atingir segmentos mais vulneráveis da população como comunidade.

6.2 Modelos decisórios da jurisdição constitucional estrutural.

Com o lançamento da obra “*Constituting Economic and Social Rights*”, no ano de 2014 por Katharine G. Young¹⁷⁸, a discussão acerca da legitimidade decisória acerca do sentido, alcance e força normativa das normas constitucionais ganhou roupagem interessante e que apresenta adequação ao objeto deste trabalho.

A esse respeito, considerando o objetivo específico deste capítulo, bem assim a densa consolidação dogmática que a autora fez com base em decisões de importantes Cortes ou Tribunais Constitucionais que resolveram questões que tangenciam os problemas constitucionais estruturais descritos no capítulo anterior, adota-se as considerações desenvolvidas, sobretudo quanto à tipologia das decisões judiciais que ela identificou. De igual modo, observa-se que a autora supera o dilema clássico acerca da legitimidade da jurisdição constitucional a partir de casos práticos e de metodologias que o Poder Judiciário se valeu para a solução de violações de direitos fundamentais. Trata-se de construção teórica que este trabalho adere, conforme abordado no primeiro capítulo, no sentido de compreender à luz da dinâmica e da prática constitucional e aquilo que pode ser extraído dela para um dado caso ou para a relação e tensão entre as instituições constitucionais.

Como pano de fundo do desenvolvimento das suas ideias, Katharine Young, se debruça acerca do importante debate sobre a constitucionalização, aplicação e efetividade dos direitos econômicos e sociais na contemporaneidade. Ela investiga não apenas os fundamentos teóricos de tais direitos e sua relação com os desafios de sua implementação no contexto da luta por direitos humanos. Perpassa como variável dependente do estudo desenvolvido os desafios e as alternativas para a sua concretização por meio das instituições políticas, com destaque especial ao papel desempenhado por Cortes ou Tribunais Constitucionais. Nesse sentido, como há se ver, de plano, há aderência teórica entre a problemática central da autora e as ideias desenvolvidas neste trabalho, de modo que ela servirá como marco teórico principal a ser revisado e dialogado neste tópico, sem prejuízo do resgate de outros ou da interlocução necessárias com os casos analisados no capítulo anterior.

¹⁷⁸ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Antes, todavia, algumas considerações acerca dos marcos teóricos utilizados por Katharine Young. Com efeito, a questão principal enfrentada pela autora se dá quanto à justiciabilidade dos direitos econômicos e sociais, isto é, sobre a possibilidade deles implementados ou exigidos por meio de decisões judiciais. A autora também utiliza a expressão “sindicabilidade judicial” destes direitos. Para tanto, sua questão orbita acerca a clássica noção dos direitos sociais e econômicos como mera declaração programática ou aspiracional e qual a postura a ser adotada por juízes e tribunais em relação a eles¹⁷⁹. Conforme o tópico passado, a adoção de posturas decisórias intermediárias ocorreu diante da complexidade que o controle de constitucionalidade foi adquirindo ao passo que Tribunais e Cortes Constitucionais apresentaram maior disposição em avançar em determinados temas e direitos, sobretudo, os direitos humanos.

A noção de *disposición* de Cortes Supremas ou Tribunais Constitucionais já é um fenômeno estudado na América Latina. Em estudo realizado por ocasião de pouco mais de duas décadas da jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal, Diana Kapiszewski¹⁸⁰, anotou que havia disposição na atuação do STF naquilo que ela chamou de “jurisdição vertical”, isto é, na atuação do tribunal em temas que envolvem a tutela de direitos fundamentais individuais. Assim, a jurisdição constitucional brasileira exercida pelo Tribunal Supremo brasileiro não demonstrava disposição tão somente em conflitos de direito administrativo ou conflitos federativos – “jurisdição horizontal”. Havia preocupação/disposição em resolver problemas em matéria de direitos fundamentais.

Referida conclusão se amolda ao quanto constatado por Ran Hirschl¹⁸¹, a propósito da chamada “judicialização de baixo para cima”, cuja tutela de temas complexos e divergentes na sociedade como um todo – que geram uma divisão na sociedade – ganhavam *locus* discursivo e deliberativo no âmbito das Cortes Supremas ou Tribunais Constitucionais. A chamada “judicialização da megapolítica”.

Entende-se que a judicialização da megapolítica se amolda ao caráter da disposição do STF para resolver ou dar resposta a dilemas morais ou questões que dividem a sociedade

¹⁷⁹ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014. A esse respeito, vale a observação que considerando que o presente trabalho não busca compreender a adequação da linguagem de direitos em si, bem assim apontar conceitos referentes à dignidade da pessoa humana, ao mínimo existencial, aos direitos sociais e econômicos, manter-se-á a sua utilização na medida que sirva ao propósito de compreender a adoção de uma postura ou outra pelo tribunal e como isso serviu para a categorização.

¹⁸⁰ KAPISZEWSKI, Diana. **Arbitro de conflictos, creador de políticas públicas o protector de derechos? El Supremo Tribunal Federal de Brasil en transición**. In: HELMKE, Gretchen. RIOS FIGUEROA, Julio. *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

¹⁸¹ HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 251, p. 139-178, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7533>. Acesso em: 10 fev. 2025.

como um todo, na medida que ele atua como reflexão de uma contestação social, de cuja solução não foi possível de ocorrer ou se encontra omissa no contexto dos Poderes Executivo e Legislativo. É dizer, não há um mínimo consenso para encaminhar determinada agenda de direitos, utilizando-se o Poder Judiciário como meio para localizar a discussão e buscar a resposta. Portanto, os ingredientes da jurisdição constitucional vertical no STF partiam de uma contestação social que ganha assento nele pela sua capacidade de resposta. Para Tom Ginsburg e Nuno Garoupa, a capacidade de resposta deriva do alto grau de qualidade informacional entregue pelo STF em conjunto com a sua independência em relação aos demais poderes políticos¹⁸².

Portanto, o fenômeno da judicialização não é uma atuação irresponsável do Supremo Tribunal Federal como uma forma de ocupar, aos poucos, espaços reservados às demais instituições políticas da Constituição, mas uma construção histórico-normativa, isto é, de práticas decisórias, que dia-a-dia entregam informações a sociedade de que há capacidade de resposta pelo Tribunal. Se a resposta é boa ou ruim, depende de uma série de variáveis e próprio desenvolvimento do projeto constitucional e jurisdicional no tempo, de forma que extrapola os limites deste trabalho. No entanto, não se pode negar que a busca pelo STF deriva de condições que foram formadas a partir de práticas constitucionais e decisões que criaram o atual estado da arte. Logo, conforme as conclusões parciais constantes do primeiro capítulo, centralizar a discussão acerca da legitimidade decisória ou de *como* o STF decide pode perder de vista a gama e a complexidade de fatores que influenciam o processo de tomada de decisão. Sem considerá-las, conforme adverte Barry Friedman¹⁸³, a prática constitucional ficará num contexto ideal e não real o que frustra as expectativas de conhecimento verdadeiro do fenômeno.

Assim como defender Katharine Young¹⁸⁴, a análise do fenômeno da sindicabilidade judicial dos direitos sociais deve adotar uma consideração vinculante e de igualdade – ou não hierarquização entre os demais direitos fundamentais, bem assim, de levar a discussão para além do problema clássico e dicotômico de que a atuação do Poder Judiciário atua entre “usurpação” ou “abdicação”, isto é, entre ativismo extremo ou passividade judicial. Para tanto, defende que as respostas institucionais devem ser calibradas ao contexto de cada país e contexto sociopolítico, bem assim da maturidade das instituições judiciais – ou, nas

¹⁸² GAROUPA, Nuno. GINSBURG, Tom. **Judicial reputation: a comparative theory**. Chicago: Chicago University Press, 2015

¹⁸³ FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. Texas Law Review, Vol. 84, pp. 257-337. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877328>.

¹⁸⁴ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014

palavras de Tom Ginsburg e Nuno Garoupa, do grau de reputação judicial/qualidade informacional disponível¹⁸⁵.

Partindo-se disso, a autora identifica várias tipologias que explicam tanto as posturas dicotômicas clássicas como decisões que calibram elas dentro de cada contexto. Conforme se passa a expor e em cotejo com os casos analisados no capítulo passado é possível observar que os problemas de sindicabilidade judicial dos direitos econômicos e sociais identificados pela autora com a sua respectiva resposta se assemelham aos problemas constitucionais estruturais, notadamente, quanto ao fomento de diálogo interinstitucional. Alerta-se, ademais, que as tipologias levam em consideração a *performance* do tribunal na resolução de determinados problemas que envolvem direitos fundamentais.

6.2.1 Revisão judicial deferente

Para Katharine Young¹⁸⁶, a revisão judicial em que o tribunal reconhece autoridade técnica e democrática dos poderes eleitos reflete a tipologia de técnica decisória deferente. Assim, os tribunais tão somente poderão intervir diante de violações evidentes ou flagrantes de direitos fundamentais, exigindo-se dele uma postura de “autocontenção judicial”, na medida que pesa contra si a legitimidade democrática por ser instituição que não recebeu votação direta para eleição dos seus membros.

Rememorando a discussão do primeiro capítulo, aqui vem à tona que a decisão final sobre direitos fundamentais ou sobre dilema moral razoável, isto é, que a sociedade e as instituições representativas diretas não encontram respostas imediatas ou são omissas quanto a essas respostas, devem ficar a cargo das instituições representativas. Portanto, quando o tribunal adota postura deferente ele está exercendo aquilo que Jeremy Waldron¹⁸⁷ defende como “jurisdição constitucional fraca”. Ou seja, o Poder Judiciário pode decidir sobre a questão, mas a decisão final, a palavra final sobre ela, recai no Poder Legislativo.

Com efeito, a *performance* do tribunal revela superioridade decisória nas instituições representativas, de modo que salvo os chamados “erros legislativos”, a atuação é pela não sindicabilidade judicial dos direitos econômicos e sociais. Isso porque, a autoridade democrática e a competência técnica para formular e executar políticas públicas estão nos

¹⁸⁵ GAROUPA, Nuno. GINSBURG, Tom. **Judicial reputation: a comparative theory**. Chicago: Chicago University Press, 2015

¹⁸⁶ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

¹⁸⁷ WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

poderes eleitos, de cuja atuação dos tribunais deve ser de respeito a ela. Em outras palavras, a atuação de juízes e tribunais estaria limitada por suas capacidades institucionais¹⁸⁸, podendo atuar de modo mais incisivo tão somente em violações teratológicas da Constituição. A competência do tribunal deve se ater na avaliação da razoabilidade da medida contestada ou da política pública encaminhada.

O Legislativo, assim como o Executivo, é eleito pelo povo e possui mandato para adotar políticas públicas, o que lhe atribui legitimidade superior para decidir sobre prioridades e alocação de recursos. Eles teriam, portanto, autoridade epistêmica para a decisão final sobre a questão, eis que o Executivo e o Legislativo contam, normalmente, com assessoria técnica e informação especializada, sendo capazes de ponderar aspectos econômicos, sociais e técnicos de maneira mais ampla do que o Judiciário. Dessa forma, o Judiciário reconhece suas próprias limitações para resolver questões complexas e polissistêmicas inerentes aos direitos econômicos e sociais, evitando interpretações ou soluções potencialmente inadequadas devido à distância institucional dos processos políticos e administrativos. Ao mesmo tempo declara confiança na competência dos demais poderes e relativa fraqueza do tribunal nessas matérias¹⁸⁹.

Como exemplo de tal *performance* a autora descreve casos da Corte Constitucional da África do Sul, em que tal tipologia foi adotada. Em *Soobramoney v. Minister of Health*, do ano de 1998, a Corte Constitucional atual de modo deferente aceitando diretrizes hospitalares sobre racionamento de tratamentos de saúde por reconhecer a expertise dos profissionais e as limitações orçamentárias do Estado. No caso *Grootboom v. Republic of South Africa* – 2001-, a corte adotou a revisão deferente ao avaliar somente a razoabilidade da política habitacional do governo, sem interferir em detalhes operacionais da política pública¹⁹⁰.

Frise-se, que, Daniel Sarmiento¹⁹¹, ao analisar o caso *Grootboom*¹⁹² considera uma decisão que adotou postura intermediária. Isso porque, conquanto a Corte Constitucional da África do Sul tenha reconhecido que não seria possível assegurar imediatamente o direito à moradia adequada para cada indivíduo afetado, entende que a Corte não se eximiu de controlar as políticas públicas habitacionais do Estado. Para o autor, a determinação, ainda que genérica

¹⁸⁸ VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. U Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series, No. 28, 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320245. Acesso em 10 set. 2025.

¹⁸⁹ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

¹⁹⁰ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

¹⁹¹ SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial**. Revista Direito da Cidade. Vol. 08, n. 4. ISSN 2317-7721. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26034> >. Acesso em ago. 2025, p. 1.679

¹⁹² O caso, julgado pela Corte Constitucional sul-africana em 2001, tratava da situação de centenas de indivíduos miseráveis que viviam em condições extremamente precárias, em barracas de plástico, após terem sido despejados de uma área particular. Essas pessoas reivindicavam do Estado o acesso à moradia adequada, invocando seu direito constitucional para tanto.

ou não específica, na reformulação da política estatal de moradia foi uma decisão adequada. Some-se a isso à adoção, pela Corte da África do Sul, de mecanismo de supervisão independente, a cargo da *Human Rights Commission*, diante da expertise técnica e que deveria reportar ao tribunal sobre o cumprimento da decisão.

A adoção de postura deferente revela preocupações com a existência de mecanismos institucionais que bloqueiam ou podem restringir o alcance da revisão judicial sobre políticas públicas ou da própria legislação. Cunhados de *judicial firewall*, cuida-se meio de preservação da autonomia dos poderes eleitos e limitação da atuação do poder judiciário de invalidar leis ou impor soluções obrigatórias, ou seja, há o respeito incondicional à competência democrática do Legislativo e Executivo, eis que o Judiciário apenas intervém em erros flagrantes¹⁹³.

Logo, o *firewall* judicial é justificado como salvaguarda democrática e técnica, impedindo que o Judiciário se torne poder absoluto e respeitando o espaço de deliberação dos poderes políticos. Em contextos de direitos econômicos e sociais, Young¹⁹⁴ aponta que *firewalls* podem proteger contra judicialização excessiva e política pública instável; por outro lado, podem representar abdicação judicial quando o Legislativo é intransigente ou negligente, deixando vulneráveis sem proteção efetiva.

Tal solução ou *performance* não é isenta de críticas ou de limites internos. Segundo Young¹⁹⁵, o excesso de deferência pode levar a uma omissão judicial crônica diante de violações concretas de direitos, resultando em lacunas de proteção, especialmente para grupos vulneráveis e minorias políticas sem voz no processo político majoritário. Adicionalmente, a deferência só funciona se os poderes políticos agirem de modo diligente e comprometido com a efetivação dos direitos. Em contextos de intransigência, incompetência ou negligência, essa reciprocidade é frequentemente frustrada. E, em países marcados por experiências de abuso estatal - como o regime do apartheid na África do Sul -, a deferência pode ser vista com desconfiança, pois historicamente legitimou políticas excludentes e discriminatórias.

Portanto, a revisão judicial deferente, embora reconheça uma necessária autocontenção judicial não implica em total deferência e, pois, silêncio decisório face determinada política pública. Em verdade, ela coloca os poderes ou as instituições incumbidas para interagirem, de modo a reconhecer os limites de atuação judicial ao mesmo tempo em que preserva o espaço político. Não haveria, pois, total subordinação do Poder Judiciário, mas uma

¹⁹³ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

¹⁹⁴ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

¹⁹⁵ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

efetiva colaboração interinstitucional mediada pelo tribunal. Atua-se, sobretudo, em face de omissões do poder público sem recair atuações proativas com resultados duvidosos. O Judiciário destrava bloqueios políticos e força determinadas atuações estatais sem, necessariamente, impor soluções prontas para problemas altamente complexos. Assim, ela precisa ser calibrada para não se converter em abdicação judicial, devendo o tribunal avaliar criticamente a atuação dos outros poderes, principalmente frente à vulnerabilidade social e à histórica exclusão de certos grupos.

6.2.2 *Revisão judicial conversacional*

A revisão conversacional, conforme analisada por Katharine Young¹⁹⁶, é um modelo de atuação judicial em que o tribunal adota uma postura de diálogo institucional com os poderes legislativo e executivo, compartilhando a responsabilidade pela interpretação, implementação e concretização dos direitos econômicos e sociais. Sendo assim, o tribunal preza pelo diálogo interinstitucional.

O tribunal não impõe decisões unilaterais, mas provoca uma interação entre os poderes no desenvolvimento e implementação de medidas que atendam aos direitos constitucionais. Isso implica que, ao invés de determinar diretamente os detalhes da política pública, o Judiciário motiva o Executivo e o Legislativo a justificarem suas opções e a revisarem eventuais falhas, promovendo ciclos de debate e ajustes institucionais. Logo, a revisão conversacional promove um *engajamento moderado*, na medida que concede ao tribunal um papel ativo na construção dos contornos do direito litigado, sem monopolizar o poder decisório. Geralmente, a corte emite ordens declaratórias, sugere parâmetros e convida os poderes políticos a revisarem suas soluções. Trata-se de postura que resulta frequentemente em decisões que abrem espaço para múltiplos arranjos por parte dos poderes políticos, fornecendo tempo para adaptação, e admitindo respostas diversas e soluções negociadas dentro de uma moldura constitucional¹⁹⁷.

Partindo-se disso, a questão do déficit ou da legitimidade democrática da revisão judicial sofre mitigações. Ao promover diálogo com as instituições representativas, a corte reforça mecanismos de deliberação constitucional, respeitando o papel dos poderes eleitos na tomada de decisões, o que contribui para a legitimidade democrática do processo de proteção

¹⁹⁶ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

¹⁹⁷ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

de direitos. Tribunais e demais instituições políticas compartilham a tarefa de definir os limites e obrigações de direitos econômicos e sociais. Ambos são responsáveis por fornecer interpretações razoáveis, justificadas e transparentes sobre as políticas adotadas. Com isso, há incentivo à adaptação institucional, com ciclos de pedidos, respostas e ajustes normativos, que estimula tanto inovação política quanto aprendizado institucional, evitando decisões precipitadas ou inadequadas por parte dos tribunais¹⁹⁸.

No caso da África do Sul, descreve a autora, casos como *Grootboom* e *Treatment Action Campaign*¹⁹⁹ revelam abordagens conversacionais, com ordens judiciais que visam a adaptação gradual das políticas pelo governo, sem ingerência sobre os detalhes operacionais imediatos. No segundo exemplo, o tribunal impôs obrigações específicas ao governo para disponibilizar medicamentos, mas evitou adotar remédios de supervisão estruturais, preferindo confiar em respostas adequadas do Executivo ao diálogo judicial.

Outro importante exemplo de atuações conversacionais, todavia, derivado de previsão normativa consolidada em determinados textos constitucionais, tem-se a “cláusula do não obstante” – *notwithstanding clause* –, prevista textualmente na Seção 33 da Carta Canadense de Direitos e Liberdades de 1982. A esse respeito, a Seção 33 permite que o Parlamento Federal ou as legislaturas provinciais aprovem leis que operem “não obstante” de certas disposições da Carta de Direitos, especificamente as garantias fundamentais das seções 2 (liberdades fundamentais) e 7 a 15 (direitos legais e igualdade). Quando invocada, a cláusula suspende a aplicação desses direitos por até 5 anos, podendo ser renovada. Em outras palavras, há bloqueio da alteração de determinado regramento constitucional, bloqueio este que inclui alterações ou revisões por meio do Poder Judiciário.

Segundo Stephen Gardbaum²⁰⁰, a cláusula do não obstante representa um exemplo paradigmático do chamado “novo constitucionalismo das Comunidades das Nações” ou *Commonwealth*, que é uma aliança voluntária formada por 56 países vinculados ao processo de independência do Reino Unido, revelando, igualmente, um modelo de jurisdição constitucional fraca, no sentido de que não se exclui a atuação do poder judiciário, porém, a palavra final fica a cargo do parlamento.

¹⁹⁸ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

¹⁹⁹ Cuida-se do caso *Minister of Health v. Treatment Action Campaign (TAC)* (2002), em que a Corte Constitucional determinou ao governo que tornasse acessível um medicamento fundamental para prevenção da transmissão de HIV de mãe para filho, enfatizando a obrigação estatal de efetivar o direito à saúde.

²⁰⁰ GARDBAUM, Stephen. **The new commonwealth model of constitutionalism: theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

A cláusula cria um sistema de diálogo entre legislatura e judiciário, diferente tanto da supremacia parlamentar britânica quanto da supremacia judicial americana. O legislativo pode responder às decisões judiciais, mas deve fazê-lo explicitamente. Ao exigir que o Parlamento declare expressamente que está agindo “não obstante” direitos fundamentais, a cláusula força transparência política. Os legisladores não podem ignorar direitos silenciosamente, de forma que assumem publicamente a responsabilidade por sua decisão de suspender ou impedir a alteração de determinado direito fundamental ou norma constitucional constante da Seção 33²⁰¹.

Esse modelo extraído a partir da “cláusula do não obstante” atua mecanismo de *judicial firewall*, bem assim como meio-termo constitucional ou, conforme defende Gardbaum, uma terceira via entre a supremacia judicial absoluta advinda do modelo norte-americano e a supremacia parlamentar derivada do modelo britânico – os clássicos modelos de posturas dicotômicas acerca da legitimidade da jurisdição constitucional. Assim, os direitos se submetem à sindicabilidade judicial e são protegidos judicialmente, mas compete ao Legislativo dar a “última palavra” que, no modelo canadense, demonstra um custo político a ser considerado quando da utilização da cláusula²⁰².

Ocorre que, por mais que busque o equilíbrio democrático a adaptação institucional, a revisão judicial conversacional se sujeita a diversas críticas. Quanto ao exemplo do modelo canadense, Stephen Gardbaum²⁰³, afirma que ela é esquecida, sobretudo diante dos custos políticos derivados da sua utilização. Young²⁰⁴, por sua vez, descreve que a abertura excessiva da decisão pode gerar demora na implementação dos direitos, especialmente quando o Executivo ou Legislativo não respondem de forma comprometida ou rápida, prejudicando grupos em situação de vulnerabilidade imediata. Ademais, a ausência de mecanismos de acompanhamento concreto pode resultar em soluções meramente formais, com pouco impacto prático na vida dos beneficiários dos direitos. Sem instrumentos de supervisão, decisões podem ser ignoradas ou postergadas por burocracias políticas.

Outra importante questão suscitada por Young quanto à referida tipologia de revisão judicial decorre do próprio contexto político e social do qual emerge a situação de violação de direitos fundamentais. Contextos institucionais marcados por lentidão ou

²⁰¹ GARDBAUM, Stephen. **The new commonwealth model of constitutionalism: theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

²⁰² GARDBAUM, Stephen. **The new commonwealth model of constitutionalism: theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

²⁰³ GARDBAUM, Stephen. **The new commonwealth model of constitutionalism: theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

²⁰⁴ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

intransigência governamental tendem a frustrar a expectativa de diálogo produtivo e adaptação, exigindo por vezes posturas judiciais mais incisivas ou gerenciais – que será analisado a seguir. E, em situações de emergência social, como moradia ou saúde, a demora e a indefinição decorrentes do modelo conversacional podem agravar o sofrimento e a exclusão de populações carentes, tornando esse modelo inadequado em certos contextos históricos ou institucionais²⁰⁵.

Dito de outro modo, a revisão conversacional oferece uma alternativa mediadora entre ativismo e deferência judicial, permitindo equilíbrio entre participação democrática, inovação institucional e proteção de direitos, mas demanda instituições responsivas para se mostrar realmente eficaz, sob pena de perda de efetividade frente aos desafios concretos dos direitos sociais.

6.2.3 Revisão judicial experimentalista

A revisão experimentalista, conforme analisada por Katharine G. Young²⁰⁶, é uma abordagem judicial caracterizada pelo incentivo à negociação e à resolução colaborativa de litígios relativos a direitos econômicos e sociais, envolvendo múltiplos atores institucionais, públicos e privados, sob supervisão do tribunal, mas sem ordens rígidas e centralizadoras. Por meio dela, o Tribunal determina que as partes envolvidas promovam negociação direta e busquem soluções compartilhadas para o problema de implementação do direito constitucional vulnerado. Em vez de ditar soluções detalhadas, o tribunal pode exigir que as partes apresentem e desenvolvam planos, negociações ou compromissos, incluindo cronogramas e padrões mínimos, supervisionando esses acordos posteriormente. Essa postura permite que as respostas jurídicas sejam ajustadas ao contexto fático e à dinâmica institucional de cada Estado.

O modelo experimentalista, pois, amplia o círculo de atores envolvidos, permitindo que setores da sociedade civil, órgãos governamentais e comunidades diretamente afetadas tenham participação relevante na construção das soluções. O tribunal se abstém de definir todos os aspectos do remédio judicial, promovendo a descentralização da definição das políticas. Ou seja, a questão central aqui é conclamação de atuação conjunta sem a determinação de ordens rígidas – de “última palavra” - pelo tribunal.

²⁰⁵ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²⁰⁶ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Portanto, vale a observação de que a revisão judicial experimentalista não se assemelha à “democratização²⁰⁷” do processo decisório, no sentido de conferir abertura à sociedade como típico intérprete da constituição. Isso porque, no referido modelo de “sociedade aberta dos intérpretes da constituição” a decisão final ainda fica confinada ao Poder Judiciário ou a uma instituição que exercer competência jurisdicional. Assim, tal modelo rechaça os elementos centrais da tipologia de efetiva participação na construção da decisão em si e não mera participação formal.

Portanto, a característica de não conferir decisões rígidas e unilaterais pelo Poder Judiciário somente é observada em razão da consideração de partes interessadas e com igual poder de decisão – *stakeholders* –, ou seja, efetivos participantes e coautores da decisão. Com efeito, o processo judicial necessariamente recai em *flexibilidade procedimental*, eis que retira a figura central do juiz para implementar processo mais reflexivo, dinâmico e participativo. É exatamente nesta característica da “nova governança” que o modelo se sobressai dos outros modelos, porquanto as medidas ou reformas estruturais com a garantia de adaptação das instituições democráticas somente é possível com a participação e consideração na decisão dos *stakeholders*.

Os tribunais, nessa tipologia, tornam-se catalisadores de mudança ao forçar a reconsideração dos interesses em disputa, vincular grupos minoritários às decisões da maioria e provocar transformações nas estruturas públicas. No contexto constitucional, Young²⁰⁸ sustenta que o experimentalismo pode corrigir desequilíbrios de poder e ampliar a representação dos mais vulneráveis, promovendo maior legitimidade democrática ao processo decisório sobre direitos econômicos e sociais.

Frisa-se que referida catalisação conquanto se aproxime do modelo de “constitucionalismo popular mediado” defendido por Barry Friedman, com ele não se confunde. As diferenças primordiais estão nos pressupostos de análise. Enquanto para Friedman os tribunais tão somente reconhecem ou declaram direitos que a sociedade já vem lutando ou exigindo, ou até mesmo exercendo – por seus diversos atores ou intermediadores (partidos

²⁰⁷ A utilização do termo entre aspas decorre da recorrente utilização pela literatura constitucional de que, notadamente, após a implementação de audiências públicas e participação de *amicus curiae* no âmbito do processo controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF, o Tribunal estaria permitindo fluxos informacionais que tornavam a sua decisão mais legítima. No entanto, aos moldes da sociedade aberta dos intérpretes da constituição, trata-se de mera retórica na medida que a decisão final fica a cargo do Tribunal e pouco é observado de inserção das informações dos participantes externos no voto ou no acórdão. A esse respeito, cf.: CRUZ, Gabriel S. FERNANDES, Bernardo G. **Levando a Constituição para além das Cortes: uma análise crítica das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal a partir da Teoria do Constitucionalismo Popular Mediado de Barry Friedman**. In: Lorena de Melo Freitas; Luis Carlos Balbino Gambogi; Anízio Pires Gavião Filho. (Org.). *Teorias do direito e realismo jurídico*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. , p. 46-65.

²⁰⁸ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

políticos ou movimentos sociais) –, o modelo de revisão judicial experimentalista coloca o Tribunal como mediador para trazer todos os atores envolvidos ou partes interessadas e com poder de decisão para os colocar em igual patamar. No modelo de Friedman ter-se-ia uma “judicialização de baixo-para-cima”, o que revela algum tipo de hierarquia social entre o tomador de decisão e as partes. Na técnica experimentalista todos estão no mesmo patamar, sobretudo de poder, de forma que a atuação ou a decisão visa corrigir desequilíbrios de poder e atribuir à participação a efetiva influência nos processos de tomada de decisão²⁰⁹.

A revisão experimentalista se destaca por engajar profundamente os atores sociais e políticos na busca de soluções estruturais, gerando aprendizado institucional e criando ambientes normativos mais inclusivos e responsivos às necessidades dos vulneráveis. É especialmente valiosa em casos que exigem inovação, participação e adaptação, sendo capaz de transformar abordagens convencionais sobre direitos econômicos e sociais.

Embora no plano normativo essa tipologia se aproxime de posturas identificadas nos litígios estruturais analisados neste trabalho, Young²¹⁰ não a exime de críticas. Há evidentes desafios na efetividade prática, sobretudo, do reposicionamento dos *stakeholders*, de modo que a resolução negociada pode se tornar lenta e pouco eficaz se há hostilidade, desconfiança ou desequilíbrio de poder entre as partes. Requer alto grau de cooperação institucional, o que nem sempre existe, especialmente diante de governos resistentes ou sociedades politicamente fragmentadas. De igual modo, a solução experimentalista tende a burocratizar campanhas e transformar beneficiários em agentes passivos, prejudicando a mobilização local e o engajamento responsável.

Adicionalmente, em contextos de governança complexa, como sistemas federais, as ações experimentais podem ser bloqueadas por obstrução entre camadas administrativas e falta de vontade política. Desse modo, a decisão experimentalista por acabar fluindo para uma mera decisão gerencial – analisada a seguir -, sem a renovação verdadeira dos planos/políticas ou dos remédios jurídicos utilizados, perdendo a sua eficiência e capacidade inovadora.

²⁰⁹ Nesse sentido, confira-se: CRUZ, Gabriel S. FERNANDES, Bernardo G. **Levando a Constituição para além das Cortes: uma análise crítica das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal a partir da Teoria do Constitucionalismo Popular Mediado de Barry Friedman**. In: Lorena de Melo Freitas; Luis Carlos Balbino Gambogi; Anízio Pires Gavião Filho. (Org.). *Teorias do direito e realismo jurídico*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. , p. 46-65

²¹⁰ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

6.2.4 Revisão judicial gerencial

A revisão gerencial, consiste em uma forma de intervenção judicial marcada por forte supervisão e gerenciamento contínuo da implementação de políticas públicas ou decisões judiciais relativas a direitos econômicos e sociais. Nela, o tribunal não se limita à declaração da violação, mas determina etapas operacionais para sua correção, exigindo planos detalhados de ação do poder público e fiscalizando seu cumprimento. Envolve mandados de implementação – remédio estruturais -, ordens que exigem relatórios sucessivos sobre o andamento das medidas, definição de padrões mínimos de entrega de serviços e supervisão constante do progresso, podendo incluir penalidades como a responsabilização por descumprimento²¹¹.

Envolve flexibilidade decisória, na medida que o tribunal pode aprovar, modificar ou rejeitar planos apresentados pelo governo, consultando especialistas ou nomeando agentes para acompanhamento – *special masters*. E, como exemplo paradigmático desta tipologia, há o caso *Brown v. Board of Education*, ocorrido na Suprema Corte dos Estados Unidos, uma vez que a decisão determinou a supervisão judicial continuada para garantir a implementar da política de não segregação escolar. Referida tipologia soergue com maior preponderância em modelos em que há recalcitrância de implementação de decisões judiciais pelos poderes públicos em relação a comunidades vulneráveis, ou seja, em que ordem declaratórias frequentemente não são efetivadas pelos governos, a exigir monitoramento judicial para garantir eficácia e respeito aos direitos constitucionais²¹².

Portanto, a diferença primordial entre a revisão experimentalista e a gerencial se dá quanto ao grau de intervenção judicial no contexto da sindicabilidade dos direitos fundamentais sociais e econômicos. Quando outras abordagens falham, e antes de se adentrar no encaminhamento de remédios mais rígidos, o tribunal adota uma postura de supervisão mais incisiva e que se desenrola no tempo, o que pode envolver, inclusive, a edição ou determinação de novos mandados de implementação para adequar ao contexto do litígio.

Ainda que, inicialmente, o gerenciamento não ganhe uma dimensão mais rígida pelo tribunal, críticas a essa tipologia recaem sobre a posição usurpação das funções administrativas e políticas do Executivo, ampliando demais a sua própria autoridade e competência. Com isso, se as ordens forem excessivamente detalhadas e procedimentos longos, pode haver a saturação da própria capacidade administrativa do Judiciário neste supervisionamento e aumentar os custos judiciais. Ou seja, orbita ao modelo o risco de

²¹¹ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²¹² YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

ativismos imprudentes, notadamente, em razão da imprevisibilidade e efeitos sistêmicos não constatáveis de plano e criar situação implementável ao longo do tempo. O contrário também é verdadeiro, o gerenciamento pode ser permissivo demais manter o estado de vulneração de direitos fundamentais²¹³.

6.2.5 Revisão judicial peremptória

Trata-se de tipologia marcada pela assertividade máxima e centralidade decisória do tribunal, sobretudo em situações de vulneração massiva, grave ou persistente de direitos econômicos e sociais e que não podem aguardar negociações ou estabelecimento de canais diretos de diálogo. O tribunal, ao constatar violação dos direitos, impõe remédios diretos e imediatos, podendo anular políticas, modificar a legislação, determinar novos conteúdos normativos ou exigir providências sem esperar resposta dos outros poderes. Não há suspensão dos efeitos da decisão nem prazo para adaptação institucional. O cumprimento é imediato e obrigatório²¹⁴.

O Judiciário assume posição central e hierárquica, ultrapassando as abordagens de deferência, diálogo ou experimentalismo. Ele pode invalidar atos legislativos, exigir alterações radicais em políticas estatais e impor obrigações positivas sem negociação institucional, em típico uso da coerção jurisdicional. Isso porque, diante de contextos de injustiça patente, exclusão estrutural ou intransigência dos poderes políticos, faz-se necessário proteger direitos sem mediação ou demora, garantindo reparação efetiva para todos os atingidos pela violação. O tribunal baseia suas decisões na dignidade, igualdade e liberdade previstas na constituição, reconhecendo que a demora na proteção dos direitos perpetua injustiças e desrespeita o pacto constitucional democrático²¹⁵.

A revisão judicial peremptória, assim, caracteriza-se pela adoção de decisões normativas-constitutivas. O Tribunal avoca para si o poder da “palavra” sobre a gramática constitucional - e dos direitos fundamentais. A esse respeito, vale a observação de que embora a Corte dê a última palavra a tipologia não impõe a pecha negativa da interação interinstitucional e do fato já aqui alertado de que o cenário de tomada de decisão sobre direitos constitucionais também é uma arena política tal qual os demais poderes exercem suas competências, notadamente, quanto as influências de uma gama de outras relações para além daquilo que está nos autos.

²¹³ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²¹⁴ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²¹⁵ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Logo, a revisão peremptória não retira em absoluto a capacidade de resposta dos demais poderes e nem a interação necessária. Ao revés, trata-se de uma postura imediatista como resposta à flagrante vulneração reiterada de direitos fundamentais em contexto de histórica exclusão ou omissão, e que a demora na proteção do direito pode levar a um estado de não retorno ou agravamento da situação.

No entanto, torna-se evidente que as críticas apontadas no primeiro capítulo deste trabalho que coloca no Poder Judiciário o papel central para definir o sentido e o alcance adequado do texto constitucional, de modo a fragilizar, em alguma medida o equilíbrio entre os poderes políticos. De igual modo, conforme alerta Katharine Young, pode haver o risco de judicialização excessiva e indicar uma expectativa de comportamento de que os poderes eleitos podem se eximir de atuarem no caso, porque sempre haverá o Judiciário para corrigir excessos ou faltas – *judicial overhang*²¹⁶.

A revisão peremptória reduz a necessária interação e interlocução entre os diversos atores e partes interessadas. Dessa forma, ela tem potencial de reduzir a função de catalisação e incentivo à cooperação, e, assim, diminuindo ou limitando o aprendizado democrático que pode ser criado ou melhorado da interlocução entre os poderes e a sociedade civil. E, embora o discurso normativo caminhe no sentido de que o Poder Judiciário serve à proteção dos interesses da minoria²¹⁷, regras processuais podem impedir que a decisão atinja a todos aqueles que sofrem do mesmo problema de violação de direitos constitucionais econômicos e sociais²¹⁸.

Com efeito, as tipologias podem ser sumarizadas conforme a tabela abaixo:

Tabela 6 – Consolidação das tipologias de revisão judicial.

Tipologia de Revisão Judicial	Principais Características
Deferente	- Alta deferência aos poderes legislativo e executivo - Intervenção apenas em casos de erro manifesto ou irracionalidade - Reconhecimento da autoridade democrática e técnica dos outros poderes - Remédios geralmente declaratórios, com pouca exigência operacional

²¹⁶ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²¹⁷ Nesse sentido, confira: DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006

²¹⁸ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Conversacional	- Baseada no diálogo entre Judiciário e poderes políticos - Decisões que abrem espaço para resposta e negociação institucional - Construção conjunta de soluções, com ordens menos rígidas e incentivo ao ajuste legislativo ou executivo - Foco na legitimidade democrática e adaptação institucional
Experimentalista	- Incentivo à negociação e desenvolvimento de soluções inovadoras - Envolvimento de múltiplos atores (sociedade civil, órgãos públicos, beneficiários) - Ordens para engajamento significativo e ajustes participativos - Flexibilidade procedimental, com supervisão judicial indireta
Gerencial	- Supervisão judicial detalhada e contínua da execução das decisões - Remédios estruturais (ex: cronogramas obrigatórios, relatórios de progresso, padrões mínimos) - Possibilidade de intervenção judicial direta sobre a formulação e implementação de políticas públicas - Fiscalização periódica e, quando necessário, penalidades por descumprimento
Peremptória	- Intervenção judicial imediata e assertiva diante de violações graves - Anulação ou modificação direta de normas ou políticas públicas - Criação ou extensão de direitos por decisão judicial - Remédios obrigatórios e não negociáveis, sem prazo para adaptação ou resposta dos outros poderes

Fonte: Adaptado de YOUNG (2014), com dados trabalhados pela autora.

Partindo-se de tudo o quanto acima descrito, a partir, sobretudo, dos estudos de Katharine G. Young, a conclusão necessária é que a técnica a ser utilizada para resolver problemas constitucionais estruturais são dependentes de contingências político-institucionais em que o caso ocorre. O contexto do conflito que vai indicar o caminho a ser adotado e, da resolução do caso a tipologia preponderante adotada pelo tribunal. Nesse sentido, como apontado no início deste capítulo a reputação do tribunal em conjunto com o capital político dele atua como variável sempre interveniente pela adoção da tipologia decisória.

Para Young²¹⁹, a análise deste contexto decisório revela algum tipo de *role conception*, isto é, o papel compreendido por meio da atuação dos Tribunais. Para autora, a adoção de certos tipos de tipologia explicita o tipo de *role conception*, o que aferido segundo o

²¹⁹ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

grau de engajamento e atuação incisiva na reparação ou constituição de direitos econômicos e sociais pela decisão judicial. Elas representam também expressão, pelo tribunal, da cultura constitucional – como a sociedade considera o Poder Judiciário - e autocompreensão dos tribunais pelos próprio membros ou órgãos, reiterando-se a importância do contexto político e social do litígio.

Nesse sentido, seguindo-se as conclusões da autora, tribunais que adotam posturas preponderantemente deferente e, às vezes, conversacional se apresentam como “Tribunais Isolados”, no sentido de que atuam com maior grau de separação ou isolamento dos poderes políticos eleitos e, portanto, tendem a se portar de forma menos interventiva ou de controle rígido das políticas públicas – *Detached appellate Court*. Tribunais que revelam grau intermediário de intervenção são compreendidos como “Tribunais Engajados” – *Engaged Court* -, exarando posturas e decisões conversacionais e experimentalistas. Já os tribunais que performam decisões gerenciais e peremptórias tendem a ser compreendidos com papel “dominante” – *Supremacist Court*²²⁰.

Nada obstante, como já é pressuposto deste trabalho e que foi reiterado neste capítulo, a sindicabilidade dos direitos econômicos e sociais não é mais a principal discussão, sobretudo, para ensejar a abdicação de controle de políticas públicas pelo judiciário. Na medida que tais direitos têm como piso a dignidade da pessoa humana, a fixação deste patamar mínimo não só é legítima como necessária à correção de vulneração de direitos. Além disso, na medida da amplitude da complexidade que a questão levada ao tribunal apresenta, a flexibilização procedimental com a adoção de decisões menos rígidas ou intermediárias e com a convocação das partes interessadas se apresenta como solução possível.

Assim é, porque ainda que posturas exijam ou demonstrem maior deferência à atuação dos demais poderes e da própria sociedade civil, a decisão do tribunal não perde o seu caráter normativo. Novas práticas são estabelecidas e elas podem guiar cursos de vida social e política, ou seja, há um caráter constitutivo mínimo em todas as decisões tomadas na resolução de litígios de natureza estrutural.

Resta compreender, no entanto, como estas tipologias aparecem ou não nos litígios estruturais analisados neste trabalho e se é possível estabelecer tipologia nova. Sem embargo, reitera-se a questão deste trabalho, ou seja, se é possível pensar se o litígio estrutural tem seu fim, na forma em que declarado pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da SL 1696. O tópico seguinte tratará desta questão, de forma de que se traz uma vez mais a prática

²²⁰ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Vale asseverar que a autora defende o papel de “Corte Catalítica”, que será objeto de descrição e análise a seguir.

constitucional do Supremo Tribunal Federal, porém, em cotejo com as tipologias e demais questões pragmáticas reveladas pelos casos analisados.

6.3 Processos estruturais e(m) técnicas decisórias da jurisdição constitucional no Supremo Tribunal Federal: metodologia sem método

Conforme os capítulos e subtópicos anteriores constantes deste trabalho, tem-se a inevitável conclusão de que problemas complexos irão em algum momento ganhar assento no cenário do Poder Judiciário, notadamente, em Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais. Para Samuel Issachroff²²¹ e Tom Ginsburg²²², trata-se da criação de salvaguardas realizadas no passado para manter hígida a estrutura institucional criada após o processo de redemocratização, bem assim como forma de criar uma “cláusula de seguro” de que acaso a maioria de outrora seja a minoria de agora, haverá toda uma estrutura institucional para resguardar o tratamento igualitário no campo político. Ran Hirschl²²³, aponta como um fenômeno de movimentações sociais que se apoiam nas Cortes Supremas ou Tribunais Constitucionais como forma de resolver questões que dividem sociedades inteiras e de cuja decisão ou resolução permanece uma incerteza ou mesmo não existe.

Como quer que se entenda, não se trata de um processo muito novo. No entanto, aponta para um caminho inevitável. A resposta pode ser de duas formas: a primeira por uma questão de lógica. Se existem três poderes políticos e dois deles não estão exercendo sua função adequadamente na proteção de direitos fundamentais, o que sobrou será acionado. Logo, no tema de proteção de direitos sociais e econômicos, na proteção do mínimo existencial ou no resguardo de populações historicamente marginalizadas pela política, sobrou o Poder Judiciário resolver a questão.

A segunda fundamentação, por sua vez, é de uma lógica menos informal. Ela considera as estruturas normativas de incentivo para provocação e participação nos processos de decisão perante os Tribunais por toda a sociedade. Para tanto, neste ponto, os estudos de Charles Epp²²⁴ aponta para o caminho inevitável em razão das chamadas “estruturas de apoio”.

²²¹ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015

²²² GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

²²³ HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 251, p. 139-178, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7533>. Acesso em: 10 fev. 2025.

²²⁴ EPP, Charles R. **La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas em perspectiva comparada**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

Com efeito, ao analisar diversos casos de proteção de direitos em diversos Estados, mas principalmente o momento da “Revolução de Direitos” observada no âmbito dos Estados Unidos, constata o autor que a existência de várias formas de acessar a Suprema Corte dos Estados Unidos implicou na realocação da discussão para ela e, portanto, permitiu o avanço mais rápido na consecução de determinados direitos. Tais formas foram desde a criação de honorários advocatícios nos processos de sua competência como a opinião pública organizada em movimento sociais. Coletivos e grupos organizados da sociedade civil passaram a patrocinar grandes escritórios de advocacia que aderiram à causa pela possibilidade de ganhos materiais em processos perante a Suprema Corte, o que, à época não existia²²⁵.

Em vista dos altos custos para os processos judiciais no modelo norte-americano, a hipótese de ser recompensado financeiramente atraiu grandes bancas de escritórios que passaram a representar os interesses de populações até então marginalizadas. Adicionalmente, desta feita com olhar no direito comparado, Charles Epp²²⁶ descreve que a criação de estruturas normativas de incentivo também contribuiu para o acesso às Supremas Cortes. Desde ampliação dos legitimados para acessar a os Tribunais de alçada até a possibilidade de um cidadão comum e individualmente postular diretamente perante elas garantiu que o avanço em direitos marchasse com mais velocidade.

Portanto, as conclusões parciais apontadas no primeiro capítulo permanecem hígdas mesmo quando cotejadas com os dilemas trazidos pelos direitos econômicos e sociais e/ou litígios estruturais. A questão da judicialização constitui tema permanente de debate entre magistrados e cortes, não representando origem completamente nova. Desde o surgimento das primeiras instituições judiciais, indivíduos, pessoas jurídicas, organizações sociais, entre outros, que demandam a análise sobre o posicionamento dos magistrados e tribunais em determinadas matérias, tornaram essa temática recorrente. As controvérsias no processo de conflito aparecem como o trajeto para a validação da resposta jurídica.

A questão da judicialização envolve, portanto, a definição de uma postura do julgador na tomada de decisões dentro de uma organização judiciária e a prontidão para examinar e deliberar sobre disputas. Tal inclinação pode representar um sinal das implicações práticas que a receptividade demanda da atuação dos juízes e tribunais, notadamente, Cortes Supremas ou Constitucionais. O contexto da decisão que estabelece a legitimidade baseada na

²²⁵ EPP, Charles R. **La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas em perspectiva comparada**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

²²⁶ EPP, Charles R. **La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas em perspectiva comparada**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

receptividade/disposição aponta que o cenário decisório está vinculado a partir da postura passiva ou dinâmica adotada. Magistrados e cortes podem ser compreendidos como integrantes de um mecanismo público de tomada de decisões.

A posição institucional dos juízes e tribunais como tomadores de decisão sobre direitos constitucionais advém da sua característica de ordenar o cumprimento de direitos. Assim, os cidadãos os têm como protetores de importantes valores sociais e limitadores das outras instituições governamentais.

De acordo com pesquisa conduzida no contexto do Supremo Tribunal Federal brasileiro por Diana Kapiszewski²²⁷, a inclinação mais evidente de envolvimento dos procedimentos públicos ocorre mediante políticas públicas voltadas à proteção de direitos ou Constituição. Estruturas sociopolíticas de estímulo ou a “arquitetura constitucional de possibilidades” constituem tais componentes. Esses componentes são formados mediante análises institucionais internas, tanto do aspecto político quanto daqueles elementos apresentados pelo texto constitucional ou pela própria Corte Suprema. A perspectiva ou particularidade legal também auxilia na interpretação do grau de constitucionalização e judicialização das disputas políticas no Brasil.

Portanto, o quanto analisado por Katharine Young e que fora descrito acima, importa na medida que demonstra que a questão central também envolve elementos institucionais derivados da própria cultura constitucional em que inserido o tribunal. A consciência por uma postura ou por outra não é um dado irrefutável, mas variada de acordo com desenho institucional a compreensão do projeto constitucional por todos os envolvidos, sejam tomadores de decisão ou a própria sociedade afetada por massiva vulneração histórica de direitos.

O tema do litígio – se estrutural ou não – indica um recurso do tomador de decisão para fundamentar a postura do tribunal, revelando-se elementos ou indícios de que a efetiva consideração, pelo tribunal, de que o conflito levado para sua decisão pode receber uma resolução ampla e coordenada – típica de processos estruturais – sem que efetivamente se esteja diante de um processo declarado explicitamente como tal. É dizer, podem existir decisões estruturais sem processo estrutural. Importaria, em verdade, equalizar, em cada caso a capacidade de resposta com a possibilidade de responsabilizar instituições políticas.

²²⁷ KAPISZEWSKI, Diana. **Arbitro de conflictos, creador de políticas públicas o protector de derechos? El Supremo Tribunal Federal de Brasil en transición.** In: HELMKE, Gretchen. RIOS FIGUEROA, Julio. *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

O Brasil, e o Supremo Tribunal Federal, por óbvio, não ficariam de fora de tais conclusões. Os arranjos na Constituição brasileira são bastante amplos. O modelo brasileiro de controle de constitucionalidade é realizado por qualquer juiz ou tribunal – na resolução de um caso concreto – e pelo STF, de modo direto, por meio do controle concentrado. No primeiro formato, existe uma arquitetura normativo-processual que permite debater questões constitucionais de forma ampla e em diversos níveis, ao passo que, no segundo formato, mesmo que com restrições, a organização de instrumentos para estimular a atuação da Corte está prevista em pessoas e entidades que possuem representatividade, demonstrando de forma explícita a dispersão horizontal do poder²²⁸. É importante ressaltar, contudo, que a vivência efetiva de engajamento pode depender de iniciativas políticas estratégicas²²⁹.

Quanto à interpretação da constituição e a proteção de direitos constitucionais realizada pelo STF por meio do controle difuso ou incidental, a *performance* do tribunal segue o rito processual civil clássico. Na medida que a tutela em objeto é de direito meramente subjetivo há limitação do próprio procedimento para tutela de direitos. Além disso, há um conjunto de jurisprudência defensiva para bloquear os caminhos até o Supremo Tribunal Federal, no sentido de localizá-lo como um Tribunal Supremo, o ápice da hierarquia do Poder Judiciário nacional, todavia, sem retirar a sua natureza constitucional, neste ponto, de um tribunal de convergência, isto é, para uniformizar a interpretação do direito constitucional positivo²³⁰.

Para os limites do presente trabalho o controle objetivo, direto ou concentrado soergue com mais importância em razão de os litígios estruturais serem encaminhados em tal modalidade ou formato de controle. Para tanto, o texto constitucional consolidou expressamente um rol de legitimados para ajuizarem ações específicas, ou seja, o próprio legislador constituinte originário – com breves alterações pelo constituinte derivado - estabeleceu as autoridades e instituições representativas da sociedade e de grupos políticos com atribuição para provocar a jurisdição concentrada, em que o STF exerce função não como Corte Suprema, mas

²²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: IDP/Saraiva Jur, 2024.

²²⁹ COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais**. Brasília: Arcos, 2020. Disponível em: <https://arcos.org.br/author/alexandre/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

²³⁰ É o caso, por exemplo, do requisito da repercussão geral, prevista no art. 102, §3º, da Constituição Federal, que dispõe: “§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros”. Quanto a óbices jurisprudenciais, como exemplo, tem-se a Súmula 636/STF, cujo enunciado dispõe: “Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida”.

como um típico Tribunal Constitucional, em que não há partes, mas interessados na adequada interpretação da gramática constitucional²³¹.

Com efeito, conclui-se que não pode responsabilizar a ampliação de processos no âmbito do STF como se dele fosse tal desiderato. Há toda uma arquitetura de ordem constitucional que fixou estruturas normativa de provocação. O problema não é do Tribunal em si, o que leva, em consequência na fixação das demais questões extraídas do tópico passado, no que se refere ao capital político do STF para avançar em determinados caminhos na resolução de problemas de alta complexidade e na sua capacidade de resposta.

Quanto ao capital político do STF, os estudos já aqui descritos e analisados o colocam historicamente como um *locus* para que questões não resolvidas pelos outros poderes sejam efetivamente solucionadas. Ainda que de forma indireta, tribunais têm um grau de representatividade perante a sociedade²³² e, não sem críticas e reações acaloradas contra suas decisões, a sociedade confia minimamente seus cursos de vida ao STF²³³. Sem embargo, o exercício do capital político pelo STF também pode ser extraído de provisão constitucional explícita, que atribui a ele o poder de dar a “última palavra”. Trata-se dos efeitos vinculantes e eficácia contra todos das decisões em controle concentrado prevista no art. 102, §2º, da Constituição Federal²³⁴.

Nada obstante, valendo-se das conclusões sobre reputação judicial decorrentes do estudo feito por Tom Ginsburg e Nuno Garoupa²³⁵, o cenário brasileiro, quer pelo STF em si ou por todos os órgãos do Poder Judiciário nacional, entregam ampla qualidade informacional, com autonomia e independência. No Brasil, juízes se submetem a concurso público e gozam de prerrogativas que permitem a tomada de decisão afastada ou descolada de influências políticas

²³¹ Trata-se do art. 103, I a IX, da Constituição Federal, que dispõe: “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

²³² Confira, nesse sentido, ROSANVALLON, Pierre. **Parlamento dos invisíveis: a democracia e a sociedade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

²³³ Pesquisas do Datafolha em julho e agosto de 2025 mostraram um cenário mais crítico para o STF, com 29% de aprovação e 36% de reprovação, além de 31% considerando o trabalho dos ministros regular. Também indicaram uma deterioração em relação aos números de 2024. Nesse sentido, cf: CNN Brasil. **Datafolha: 36% acham trabalho do STF ruim; 29% consideram bom**. Publicado em 5 ago. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/datafolha-36-acham-trabalho-do-stf-ruim-29-consideram-bom/>. Acesso em: 6 set. 2025.

²³⁴ Eis o teor do dispositivo: “§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”.

²³⁵ GAROUPA, Nuno. GINSBURG, Tom. **Judicial reputation: a comparative theory**. Chicago: Chicago University Press, 2015.

e com independência em face da própria organização do Poder Judiciário em si. Quanto ao STF, concluem os autores, as decisões são públicas, televisionadas e ficam à disposição da sociedade para consulta.

Portanto, a questão principal para adequada análise do objeto de investigação deste trabalho se assenta na capacidade de resposta, ou, melhor, em como a resposta é dada pelo Tribunal. Uma vez provocado, alguma postura deve ser tomada. Considerando-se o marco teórico adotado, atrai-se a necessidade de cotejar as tipologias acima descritas com as respostas dadas pelo Tribunal.

6.3.1 Caminhos para uma síntese de metodologia decisória possível no Supremo Tribunal Federal: a capacidade e a forma de resposta

As tipologias de revisão judicial descritas por Katharine G. Young — deferente, conversacional, experimentalista, gerencial e peremptória — representam diferentes graus de envolvimento e poder do Judiciário na correção de políticas públicas e proteção de direitos fundamentais. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal, como visto, tem se destacado pelo uso de modelos mais interventivos em litígios estruturais recentes, enfrentando violações sistemáticas em temas como sistema carcerário, letalidade policial, saúde de povos vulneráveis e proteção ambiental.

Nos casos listados, observa-se que o STF raramente adota o modelo deferente - de mera declaração e confiança na atuação autônoma do Executivo/Legislativo -, pois o contexto brasileiro atual é marcado por graves omissões institucionais e violações reiteradas. Na ADPF 347, por exemplo, o tribunal reconhece o “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional — inspiração direta da Corte Constitucional colombiana, que combina revisão *gerencial e peremptória*: há imposição de planos concretos, supervisão contínua, com monitoramento pelo CNJ, prazos, indicadores e responsabilização civil do Estado.

Nos litígios estruturais relacionados à letalidade policial (ADPF 635 e SL 1696), o STF determina medidas concretas, planos de redução, obrigações de controle social e uso obrigatório de tecnologias (câmeras), demonstrando postura *peremptória*, de início, eis que as informações trazidas pelos *stakeholders* demonstraram ao tribunal a existência e utilização de câmeras corporais pela Polícia Militar, determinando-se o planejamento de sua utilização sempre que realizada operações complexas e amplas e no contexto de comunidades vulneráveis.

Ao fim, no entanto, observa-se a utilização de resposta *gerencial e experimentalista*: exige participação social, fiscalização de resultados e revisões periódicas da política de segurança.

Quanto às omissões na gestão do direito à saúde durante a pandemia da Covid-19 em comunidades indígenas e quilombolas, há determinação de planos nacionais, protocolos sanitários específicos, monitoramento e participação popular (Conaq, APIB), expressando forte caráter *gerencial e experimentalista*, com demandas de engajamento multipartes e acompanhamento do cumprimento judicial. De igual modo, considerando a determinação de vacinação obrigatória de tais comunidade é possível considerar que o STF adotou postura *peremptória*, em vista a necessidade de determinação rígida para correção imediata da violação de direitos fundamentais.

Já nos litígios ambientais - ADO 54, ADPF 760, 743, 746, 857 sobre Amazônia e Pantanal -, o STF rejeita o estado de coisas inconstitucional, mas reconhece falhas estruturais e impõe obrigações claras para adaptação das políticas de combate ao desmatamento e às queimadas, conferindo prazo e monitoramento. Dessa forma, uma vez mais, revela postura decisória tipicamente gerencial.

Em litígios sobre população em situação de rua (ADPF 976) e racismo estrutural (ADPF 973), e casos sanitários, o tribunal tende a exigir planos, cronogramas, participação institucional ampliada e monitoramento dos resultados, reforçando o uso dos modelos *gerencial e experimentalista*, principalmente quando há resistência ou inércia por parte do Executivo.

Observa-se, portanto, que o STF, diante do quadro de omissão e ineficácia estatal, trilha um caminho entre o experimentalismo — ao envolver vários atores e exigir soluções negociadas — e a gerência — ao impor medidas concretas, acompanhar implementação e cobrar resultados, indo além da mera declaração dos direitos. A postura *peremptória* aparece pontualmente, quando o tribunal determina resultados obrigatórios e irrevogáveis diante de situações-limite, como o reconhecimento do ECI, vacinação prioritária, e a obrigatoriedade de câmeras corporais. Veja-se o quadro comparativo abaixo:

Tabela 7 – Quadro comparativo entre os processos estruturais no STF e as tipologias de revisão judicial.

Caso/Tema do Litígio Estrutural	Modelo Principal de Revisão Judicial	Características da Decisão do STF
ADPF 347 – sistema carcerário	Gerencial/Peremptória	Reconhecimento do ECI, planos obrigatórios, prazos, monitoramento pelo CNJ

ADPF 635 – letalidade policial RJ	Gerencial/Experimentalista	Elaboração de plano, cronograma, participação social, restrições operacionais
SL 1696 – câmeras corporais PM SP	Gerencial/Peremptória	Obrigatoriedade do uso de câmeras, fiscalização, remédio imediato
ADPF 709 – saúde indígenas Covid-19	Gerencial/Experimentalista	Plano nacional, acompanhamento, engajamento multipartes, recomendações estruturais
ADPF 742 – saúde quilombolas Covid-19	Gerencial/Experimentalista	Plano nacional, grupo de trabalho, suspensão de despejos, monitoramento
ADPF 760 e ADO 54 – Amazônia	Gerencial	Planos de combate ao desmatamento, indicadores, prazo e acompanhamento
ADPF 743/746/857 – queimadas	Gerencial	Planos ambientais, monitoramento, prazos definidos
ADPF 976 – população em situação de rua	Gerencial/Experimentalista	Planos específicos, participação institucional, fiscalização
ADPF 973 – racismo estrutural	Gerencial/Experimentalista	Exigência de políticas de combate ao racismo, planos e monitoramento

Fonte: Adaptado de YOUNG (2014), com dados trabalhados pela autora.

Essa comparação evidencia que, nos litígios estruturais contemporâneos, o STF faz uso preferencial dos modelos de revisão gerencial e experimentalista, adotando remédios estruturais detalhados, exigindo engajamento dos vários poderes e acompanhamento rigoroso dos resultados, com decisões pontuais que podem assumir caráter peremptório quando há necessidade de proteção urgente de direitos essenciais.

Portanto, a adoção das tipologias de revisão judicial em litígios estruturais varia consoante o contexto, a natureza do direito em questão e o grau de intervenção necessário para garantir a justiça e a efetividade dos direitos fundamentais. Por conseguinte, a sua eficácia também deve ser aferida quanto ao objetivo central da tipologia. É dizer, a decisão não intenta acabar com o problema de imediato, por vezes, importa mais abrir caminhos e criar canais para rechaçar a vulneração de direitos. Em vista da complexidade e da dinâmica social, a efetividade da medida ainda fica dependente da história e do futuro incerto. No entanto, algumas conclusões parciais e dentro do horizonte de possibilidade metodológicas deste trabalho podem ser feitas.

Nos casos de litígios onde o problema envolvia alta complexidade técnica, como o sistema carcerário (ADPF 347), o STF adotou uma postura deferente, reconhecendo a relevância do trabalho dos órgãos responsáveis pela política penitenciária, mas impondo

diretrizes gerais, como a redução do déficit de vagas. A deferência foi eficaz ao dar autonomia ao Executivo para solucionar questões de gestão, evitando imposições rígidas, porém, mostrando limitação na solução de problemas complexos de violação sistêmica, pois a implementação inicial foi lenta e insuficiente.

Na ADPF 635, na SL 1696 (letalidade policial no RJ e SP) e na ADPF 742 (saúde dos quilombolas na pandemia), o STF utilizou uma abordagem conversacional, promovendo diálogo com diferentes atores e órgãos públicos, envolvendo a participação social e a negociação de planos de ação. Essa abordagem foi eficaz na medida em que possibilitou uma resposta adaptativa e o engajamento dos atores envolvidos, embora sua eficácia dependesse da boa vontade dos agentes públicos em implementar as recomendações e participar do monitoramento.

Nos casos relacionados ao desmatamento na Amazônia e às queimadas (ADPFs 760, 743, 746, 857), o STF adotou uma postura gerencial, impondo planos de ação com prazos fixos, indicadores de desempenho e monitoramento contínuo. Essa estratégia revelou-se particularmente eficaz na busca por resultados concretos de curto e médio prazo, ainda que dependa de uma estrutura administrativa eficiente e fiscalizadora para garantir os efeitos pretendidos.

Por outro lado, em emergências e com necessidade de ação imediata, como na questão da Covid-19 e saúde indígena (ADPF 709), o STF adotou uma postura peremptória, decretando medidas imediatas e obrigatórias. Essa abordagem foi eficaz na proteção de direitos ao mínimo existencial, mas pode gerar resistências ou dificuldades de implementação no longo prazo, dependendo da continuidade do compromisso estatal e da capacidade de acompanhamento técnico, eis que a questão da saúde de comunidades indígenas se manteve sob supervisionamento, porque ainda se constata histórica vulneração de direitos fundamentais

6.3.2 Uma síntese possível: tribunal como agente de transformação

A análise já realizada indica que nenhuma tipologia é universalmente mais eficaz ou melhor, cabendo a cada situação avaliar o grau de intervenção judicial necessário. Modelos mais flexíveis e participativos – experimentalista e conversacional - têm maior potencial para resultados sustentáveis a longo prazo, enquanto os modelos mais rígidos – peremptório - são eficientes em ações de emergência. A combinação inteligente de tais modelos, segundo o contexto, é o que, de fato, promove maior efetividade na tutela de direitos estruturais, de forma o objetivo central é a atuação do tribunal como agente de transformação social.

Tal questão também é encontrada nos estudos de Katharine G. Young²³⁶, o que autora chama de “Corte Catalítica” – *Catalytic Court* –, uma abordagem que atribui ao tribunal um papel proativo, transformador e catalisador de mudanças sociais. Segundo Katharine G. Young, essa abordagem supera os modelos tradicionais de deferência e diálogo, incentivando ações institucionais que promovem a reforma estrutural e o fortalecimento das políticas públicas, especialmente em contextos de violações persistentes de direitos econômicos e sociais.

A teoria da Corte Catalítica fundamenta-se na ideia de que o Judiciário deve atuar não apenas como árbitro passivo, mas como agente de transformação social. Essa postura decorre de uma visão pragmática do direito, na qual os juízes usam seu papel para desencadear mudanças estruturais que desafiem a inércia e a resistência dos demais poderes e agentes sociais. Para Young, essa função catalítica implica que o tribunal possa fomentar o engajamento de atores diversos – sociedade civil, órgãos públicos, comunidades vulneráveis – na formulação e implementação de soluções de política pública efetivas²³⁷.

A teoria também se apoia na noção de “justiça social efetiva”, na qual o papel do juiz se amplia para cobrar resultados concretos, vinculando legislações, programas e ações administrativas às decisões judiciais. Assim, a corte deixa de ser mera revisora de legalidade para atuar como um agente de mudança, cujo impacto social é potencialmente transformador. Assim sendo, o argumento central de Young é que a Corte Catalítica promove uma forma de ativismo judicial responsável, que combina a assertividade com a participação e o monitoramento contínuo. Essa abordagem reforça a legitimidade democrática ao mesmo tempo em que acelera a implementação de políticas sociais essenciais. Ainda assim, ela exige do Judiciário uma autonomia institucional robusta, mecanismos eficazes de fiscalização e uma postura de liderança na articulação interinstitucional²³⁸.

Esse paradigma desafia o tradicionalismo da revisão judicial, convidando os juízes a assumirem uma postura mais proativa e responsiva frente às demandas sociais mais urgentes e complexas. Trata-se de um modelo de *performance* que, por evidente, dependerá das contingências sociopolíticas de cada contexto em que o conflito ou problema estrutural foi levado ao tribunal, sobretudo a Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais.

A esse respeito, o principal exemplo apresentado pela autora sobre a adoção deste paradigma trata do “Estado de Coisas Inconstitucional”, adotado pela Corte Constitucional da

²³⁶ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²³⁷ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²³⁸ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Colômbia – Decisão T-025/2004 – caso paradigma que tratou acerca do enfrentamento do caso atinente ao direito à saúde da população deslocada internamente pelo conflito armado colombiano, por meio do qual o tribunal adotou postura supremacista, mas como reflexo da combinação da revisão gerencial e peremptória. A autora entende que a postura foi supremacista, na medida que restou centralizada na Corte Constitucional da Colômbia. Igualmente, ela foi interventiva e lastreada em remédios com traços gerenciais, tais como o controle, monitoramento e determinação de ordens estruturais peremptórias, com a invalidação de políticas e a imposição de soluções sem a necessidade de aguardar eventual diálogo produtivo com os outros poderes – a determinação ordenou o governo colombiano a implementar políticas públicas adequadas para proteger aproximadamente 4 milhões de deslocados internos²³⁹.

Como se pode perceber, sobretudo pelo caso do Estado de Coisas Inconstitucional, o Supremo Tribunal Federal adota postura catalítica, ao conjugar postura gerencial e peremptória. Foi o caso analisado acerca da ADPF 347, referente à vulneração massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro e na qual ficou determinado a criação de planos de ação, prazos para cumprimentos por todos os estados da federação e o Distrito Federal, atribuindo-se o monitoramento, também, para o Conselho Nacional de Justiça. Ao reconhecer o ECI, o STF julgou inconstitucional por omissão as políticas públicas do sistema prisional brasileiro. No entanto, estabeleceu diretrizes a serem observadas e implementadas no futuro e de forma continuada, a fim de produzir avanços no controle do sistema prisional.

Partindo-se de tais construções realizadas por Katharine Young, é possível concluir que o paradigma da Corte Catalítica se revela na adoção de posturas flexíveis e adequadas para o caso levado para o Tribunal. Não se trata de uma tentativa de categorizar o tipo de processo ou tipo de resolução do caso pelo Poder Judiciário, mas a constatação de que a complexidade e a urgência da violação de direitos fundamentais exigem do tribunal posturas sincréticas e inovadoras. Cada contexto de violação de direitos vai induzir uma *performance* específica do Tribunal, que, inclusive, pode adotar posturas diferentes no decorrer do trâmite processual ou do próprio monitoramento.

Além disso, é possível concluir que a Corte Catalítica é também uma tipologia, mas não apenas localizada em um modelo, podendo conjugar vários. Trata-se de tipologia para atingir a finalidade de atribuir aos juízes e tribunais, no contexto de resolução de graves violações de direitos fundamentais o caráter de efetivo transformador de realidades sociais,

²³⁹ YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

como agente de transformação. Para tal fim, não há um método específico, mas metodologias fluidas e indicadas ou reveladas pelo próprio contexto decisório.

Portanto, a síntese possível diante do quanto já analisado é apenas a constatação do que a realidade pode levar para o tribunal e como deve o tribunal se portar diante dela. O horizonte de possibilidades é compreender o tribunal como agente de transformação, ou seja, como mais um representante do corpo social – e de salvaguarda dos direitos das populações vulneráveis em casos de omissão histórica ou deficiente do tratamento pelos demais poderes. O Poder Judiciário não usurpa a competência de outros poderes, mas apenas apresenta uma releitura compatível com a realidade, notadamente, de necessária reparação e fixação de direitos fundamentais. E, como tal, está sujeita a erros e a readequação de suas posturas no decorrer deste ato de transformação.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O FIM É O COMEÇO

Ao analisar as influências e acomodação da opinião pública nas decisões durante as décadas de análise da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, Barry Friedman²⁴⁰, seguindo os estudos de atuação mediadora e catalisadora de mudanças sociais pela Corte, defende que decisões que tentam encerrar uma discussão apenas criam pressupostos para que novas decisões sejam tomadas.

Isso porque, defende, pela análise preponderantemente descritiva do papel desempenhado pela Corte Suprema dos EUA, constatou-se um alinhamento das decisões com a opinião pública, bem assim, e de modo mais interessante, que o momento mais importante seria as posturas do Tribunal após a reação da opinião pública às decisões e a tomada de novas decisões – o que ele resume no seguinte círculo contínuo: decisão – reação – re-decisão²⁴¹.

Portanto, aos moldes do já analisado, tentar categorizar as posturas de um tribunal tem contribuição superficial para o que a realidade efetivamente revela para a revisão judicial, porquanto o chamado fim de um processo – sua decisão final, seja ela rígida, peremptória ou meramente deferente – é apenas o começo do processo de aprendizagem e da possibilidade de compreender o papel de Cortes Supremas ou Tribunais Constitucionais no contexto democrático e de amplo e necessário respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Portanto, conforme defende Conrado Hübner Mendes²⁴², o processo de tomada de decisão acerca de direitos fundamentais – moral e razoavelmente controversos – apenas se encerram no seu aspecto processual. Ou seja, a fase de discussão do problema se encerra, mas não implica que o rediscutir está totalmente bloqueado. Ao revés, as respostas são apenas provisórias e surgem da necessidade de dar a resposta em si e não de encerrar a discussão do problema. Notadamente em dilemas morais razoáveis e a preocupação, democrática, pela ampla proteção de direitos fundamentais, o problema sempre estará sujeito a novas matizes sociais e a processos de reação pela sociedade e pelos próprios poderes políticos eleitos. Com isso a democracia, sempre sujeita ao reconhecimento de novos direitos e novas formas de cosmovisão de mundo se desenvolve e se reafirma, de forma que deve se pensar não na palavra em si, mas se pontes de diálogo foram construídas.

²⁴⁰ FRIEDMAN, Barry. **The Will of the People: how public opinion has influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

²⁴¹ FRIEDMAN, Barry. **The Will of the People: how public opinion has influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

²⁴² MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Partindo-se disso, refletindo-se, em retrocesso, rememore-se que o objeto central deste trabalho é analisar e entender a possibilidade ou não de se encerrar o processo de natureza estrutural. Como visto, no caso da SL 1696, formulada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, buscou-se solução de índole ampla a respeito da utilização de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo em operações com alta probabilidade de violência, sobretudo, no contexto de comunidades vulneráveis.

Em 24.04.2024, por decisão monocrática, o ministro Luís Roberto Barroso reconheceu o caráter estrutural do litígio encaminhando a discussão para o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) da Presidência do STF, para que supervisionasse o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado de São Paulo. No entanto, alguns meses depois constatou-se o agravamento da situação da violência policial, o que gerou pelo mesmo ministro e determinação de obrigações rígidas, eis que frustradas as tentativas de gerenciamento do conflito diante da continuidade da inércia do poder público.

Os remédios peremptórios se apresentaram na obrigação de uso de câmeras corporais por policiais militares envolvidos em operações policiais, com a definição da ordem de alocação prioritária a partir de uma análise do risco de letalidade. Determinou, ainda, a divulgação das informações na implementação das políticas públicas que estava sendo descumpridas com a manutenção do modelo já utilizado do equipamento de gravação. Posteriormente, em razão de consenso alcançado entre as partes com a colaboração do Ministério Público do Estado de São Paulo, foi exarado acordo, levando o ministro Luís Roberto Barroso a homologar o acordo e reconhecer por encerrado o processo. Transferiu-se a supervisão deste acordo para o juízo de primeiro grau da comarca de São Paulo. O Supremo Tribunal Federal, portanto, agiu como Corte Catalítica, abrindo espaço para a transformação social no âmbito da segurança pública, mas é possível declarar o encerramento do processo estrutural?

Em análise acerca da finalização deste litígio estrutural, Matheus Casimiro, Trícia Navarro e Patrícia Perrone Campos Mello²⁴³, concordam que ele se encerrou. No entanto, fazem ressalvas à compreensão do processo estrutural. Para os autores, a função do processo estrutural seria desbloquear o processo político, para fazer com que as partes dialoguem e planejem em conjunto uma resposta para o problema estrutural. Depois disso, as autoridades administrativas

²⁴³ CASIMIRO, Matheus. NAVARRO, Trícia. MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O primeiro processo estrutural concluído no STF**. JOTA, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-primeiro-processo-estrutural-concluido-no-stf>. Acesso em: 20 jun. 2025

aperfeiçoariam e continuariam a nova política pública. Adicionalmente, defendem que não basta que o processo se encerre abruptamente, mas que o encerramento ocorra de forma gradual.

Por fim, concordam que o fim do processo seria, em verdade, a fixação de um ponto de não retrocesso em matéria de direitos fundamentais. Que mesmo com déficit de implementação, se as circunstâncias indiquem o alcance mínimo de desbloqueio do processo político eles podem e devem ser encerrados, sob pena de nunca se encerrarem²⁴⁴. Em outras palavras, o encerramento seria apenas quanto ao acervo processual do tribunal e a constatação de que a capacidade de resposta do tribunal foi realizada, notadamente, por confiar e reforçar a importância da continuidade da política pública pelos demais poderes e instituições incumbidas de tal fim. Portanto, o fim do processo estrutural pode ser considerado apenas como representativo de que determinada rodada de diálogo se encerrou e alcançou objetivos possíveis, principalmente, o desbloqueio dos canais políticos e a construção de pontes de diálogo.

Partindo-se disso, resgata-se o problema central deste trabalho: *considerando o marco procedimental do processo estrutural adotado pelo Supremo Tribunal Federal, em que medida é possível encerrar um litígio estrutural?*

Para tanto, afirmou-se como resposta provisória desta pergunta que o marco procedimental do processo estrutural, segundo o quanto já identificado pela literatura específica, conquanto ganhasse adesão pelo STF, a finalidade precípua revela uso estratégico dos litígios estruturais como forma de legitimar posturas mais interventivas, pouco preocupado com a adoção de um procedimento minimamente pré-estabelecido, atraindo-se a discussão não para o marco procedimental do processo estrutural, mas para a *performance* do tribunal e suas consequências para a própria legitimidade decisória.

No contexto do recorte metodológico e dentro dos limites fixados para análise, observou-se que a hipótese de pesquisa foi confirmada, ao mesmo tempo em que abriu para compreensão de que a preocupação estratégica do Supremo Tribunal Federal não revela postura de usurpação de poder e quebra total da separação dos poderes. Tal conclusão foi possível diante da operacionalização da pesquisa, guiada que foi tanto pela dogmática já estabelecida dos litígios estruturais como pelas soluções encaminhadas pelo tribunal.

Para tanto, objetivou-se, inicialmente, estabelecer pressupostos teóricos e dogmáticos da prática constitucional em geral, utilizando-se como marco histórico essencial a

²⁴⁴ CASIMIRO, Matheus. NAVARRO, Trícia. MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O primeiro processo estrutural concluído no STF**. JOTA, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-primeiro-processo-estrutural-concluido-no-stf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

chamada “terceira onda de constitucionalização/democratização”, apontada pelos autores utilizados como iniciada após a Queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética.

Observou-se que o cenário da jurisdição constitucional mundial há tempos sinaliza para a necessária releitura do papel das Cortes Supremas e dos Tribunais Constitucionais, como instituições garantidoras dos direitos fundamentais, bem assim como instrumentos de salvaguarda da própria democracia e dos avanços. A questão da judicialização das questões políticas ou do judicialismo da vida é, em verdade, uma tônica decorrente das promessas constitucionais e do empoderamento social.

Na medida que a sociedade passou a observar o Poder Judiciário como uma instituição de segurança em relação à manutenção dos pressupostos democráticos, a eventual omissão ou inércia na regulamentação de direitos apontava a busca de caminhos fora dos poderes políticos eleitos para a efetivação de direitos. Sobretudo no contexto da América Latina, o constitucionalismo é marcado pela ideologia decolonial e pelo “neoconstitucionalismo”, desenvolvendo sistemas híbridos que combinam elementos dos modelos clássicos. As constituições latino-americanas (Brasil 1988, Venezuela 1999, Equador 2008, Bolívia 2009) são caracterizadas como “laboratórios constitucionais” devido à sua complexidade, pluralismo cultural e compromissos sociais ambiciosos.

Assim, conclui-se que a questão da “dificuldade contramajoritária” inerente à questão do judicialismo, não decorre de atuação desmedida do Judiciário, mas de um conjunto de fatores estruturais que privilegiam maior espaço para atuação judicial em problemas constitucionais. Diversos fatores favorecem a adoção da revisão judicial: tradições culturais, precedentes históricos, tipo de regime político anterior, dinâmica de transição constitucional, existência de Executivo forte e ampliação de legitimados para acionar a jurisdição constitucional. Na medida em que aumenta a incerteza política e a difusão do poder, juízes e tribunais são mais demandados para resolver questões controversas.

Portanto, para compreensão da prática constitucional na realidade, é preciso pensar fora teorias clássicas do método judicial, quer pela intervenção ou pela abdicação total. Para tanto, observou-se a adoção de posturas pautadas pela “fusão dialética”, isto é, na criação de pontes transversais de diálogo entre as instituições políticas para a construção de parcerias. Com isso, a palavra final – ou o encerramento de um problema complexo – passa a ser uma mera questão de índole processual formal.

O judicialismo, portanto, não representa obstáculo intransponível às decisões estruturais, mas revela-se como mais um *locus* do constitucionalismo – não o único. A jurisdição constitucional é faceta inevitável da democratização: onde há democracia, haverá judicialização

da política e das relações sociais. Contudo, sua legitimidade depende de ser exercida através de processos dialógicos, colaborativos e responsivos às demais instituições democráticas, equilibrando proteção de direitos fundamentais com desenvolvimento contínuo do projeto democrático.

Partindo-se desse *framework* teórico-dogmático da jurisdição constitucional na prática, analisou-se o marco procedimental do processo estrutural e sua adoção pelo Supremo Tribunal Federal. O objetivo foi cotejar o papel hodierno de Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais com os litígios estruturais. Isso porque, a judicialização consiste no fato de que algumas questões de cunho político e social estão sendo solucionadas pelo Poder Judiciário e não por instâncias políticas tradicionais como o poder legislativo e poder executivo, cenário no qual se constrói o que se denomina de “processo estrutural”, em que a decisão judicial se tornou uma ferramenta de um processo reconstrutivo, visando modificar tradições em uma sociedade, de modo que o poder judiciário por meio de suas decisões passou a impor reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, visando dar cumprimento à decisão.

Extraí-se das descrições dogmáticas que o processo estrutural é definido como aquele que veicula um litígio estrutural baseado em um problema estrutural. Esta tríade conceitual é fundamental para compreensão do instituto: o litígio estrutural refere-se à forma como o problema é apresentado judicialmente, enquanto o problema estrutural constitui a questão de fundo que origina a demanda. O litígio estrutural visa a transformação de uma instituição pública ou privada, envolvendo conflitos multipolares e complexos. Diferentemente dos litígios tradicionais bipolares - autor *versus* réu -, o litígio estrutural envolve uma situação fática na qual o comportamento disfuncional de determinada estrutura ou instituição é capaz de produzir litígios reiterados, mediante repetição de violações ocasionadas pela manutenção do proceder inadequado.

Por outro lado, o problema estrutural consiste em um estado de desconformidade estruturada que não corresponde a um episódio isolado de crise. Trata-se de um estado de coisas que precisa ser reorganizado ou reestruturado. Essa característica é central: o estado de desconformidade pode ser ilicitude contínua ou permanente, ou representar uma situação de rompimento com a normalidade. A complexidade do problema estrutural reside no fato de que não se trata de violação pontual ou episódica, mas de uma disfunção sistêmica que permeia o funcionamento de determinada estrutura institucional, gerando violações repetidas e contínuas de direitos.

Dessa forma, o processo estrutural se constitui em ferramenta para impor reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, visando ao cumprimento do processo

reconstrutivo. O dele objetivo não é meramente declarar um direito ou condenar pontualmente, mas reestruturar o funcionamento institucional para eliminar a causa sistêmica das violações.

Logo, o processo estrutural se distingue por sua complexidade intrínseca, envolvendo: i) multipartes: diversos interessados e afetados pela situação/problema estrutural; ii) multipolaridade: interesses não necessariamente opostos de forma binária, mas diversos e por vezes conflitantes entre si; iii) natureza prolongada: a transformação estrutural não ocorre instantaneamente com a decisão, mas requer monitoramento e ajustes contínuos e; iv) interdisciplinaridade: problemas estruturais demandam conhecimentos técnicos além do jurídico.

Tais elementos foram encontrados nas construções teóricas desenvolvidas no Brasil, notadamente diante da influência delas do modelo processual norte-americano da *structural reform litigation*. Com efeito, ao menos no plano inicialmente teórico o Brasil adota o modelo e suas características de transformação, superação do modelo tradicional de processo e adequação da jurisdição aos problemas contemporâneos capitaneados pelo pluralismo democrático, a denotar a necessidade de compreender como atribuição ordinária do Poder Judiciário um papel mais ativo ou mais interventivo em matéria de políticas públicas.

Portanto, o processo estrutural emerge como ferramenta essencial para proteção de direitos fundamentais em contextos em que falhas institucionais sistemáticas impedem sua realização, conectando-se à função dos tribunais de proteger minorias e garantir o Estado de Direito. Representa evolução significativa da teoria processual para enfrentar problemas contemporâneos de disfunção institucional, caracterizando-se pela complexidade, multipolaridade e objetivo transformador das estruturas que geram violações sistemáticas de direitos.

De tais conclusões, há uma interrelação direta entre a jurisdição exercida por Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais com o marco do processo estrutural. Assim, é possível afirmar que o processo estrutural tão somente deu nome a posturas e a problemas, quer observados na sociedade, quer por um elemento histórico ou por inércia de instituições com incumbência para tal. Pode-se afirmar, inclusive, que a jurisdição exercida por tais instituições de ápice dentro do desenho institucional é na grande maioria uma “jurisdição estrutural”.

Em razão disso, foi possível adentrar ao objetivo específico seguinte de compreender o tratamento da jurisdição estrutural pelo Supremo Tribunal Federal. Para tanto, adotou-se o sistema de pesquisa de acórdãos, eis que ainda padece de melhor estruturação interna do sistema do tribunal um caminho direto. Conquanto o STF adote marcadores de

assunto do processo como “litígio estrutural” o trabalho de análise do banco de dados merece sempre um filtro qualitativo, inclusive como meio para operacionalizar a presente pesquisa.

A esse respeito, a análise metodológica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal revela um instituto em construção, cuja consolidação jurisprudencial ocorre gradualmente através do enfrentamento de casos concretos de grande complexidade. A identificação de treze processos estruturais, com destaque para a SL 1696/SP como primeiro caso declaradamente finalizado e para a ADPF 635 como paradigma de litígio estrutural complexo, demonstra que o STF está desenvolvendo, não sem desafios, institucionalidade própria para lidar com violações sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes de disfunções estruturais.

A combinação de análise quantitativa e qualitativa permitiu compreensão mais profunda não apenas da incidência do fenômeno, mas de suas características, desafios e potencialidades. Os processos estruturais representam instrumento importante de efetivação de direitos fundamentais em contextos onde falhas institucionais sistêmicas impedem sua realização, mas demandam cuidadoso equilíbrio entre intervenção judicial necessária e respeito à autonomia institucional dos demais Poderes.

A Suspensão de Liminar 1.696/SP representa consolidação do processo estrutural democrático enquanto instrumento viável de tutela constitucional de direitos fundamentais. Seu preenchimento integral das dez características estruturais — não de forma nominal, mas concretamente operacionalizado — distingue-a como precedente de primeira importância na jurisprudência brasileira. Mais significativamente, responde criticamente a três desafios fundamentais que acompanhavam a judicialização estrutural: (i) a acusação de violação da separação de poderes, através de demonstração de que o Judiciário pode facilitar conformação à Constituição sem substituir deliberações executivas; (ii) o déficit democrático em processos judiciais, através de maximização da participação multipolar e consensualismo; (iii) a indefinição temporal de processos estruturais, através de demarcação clara de fases com indicadores mensuráveis.

A importância jurídica transcende, portanto, seu objeto específico. A SL 1.696/SP estabelece padrão replicável para futuras demandas estruturais, institucionaliza metodologia decisória mínimo e demonstra que processos estruturais não constituem necessariamente ameaça à separação de poderes ou à legitimidade democrática, desde que: construídos através de diálogo, orientados para consenso, supervisionados por mecanismos institucionalizados, e fundamentados em violações genuinamente estruturais de direitos constitucionais.

Adicionalmente, a SL 1.696/SP fornece em seu percurso de dezoito meses - dezembro de 2023 a maio de 2025 - demonstração prática de que o processo estrutural pode funcionar quando: (i) violação é genuinamente estrutural (aumento exponencial de mortalidade policial); (ii) há múltiplos atores com incentivos colaborativos (Estado deseja implementar câmeras; sociedade civil deseja transparência; Judiciário facilita convergência); (iii) mecanismos de monitoramento são institucionalizados desde o início.

A SL 1.696/SP introduz reconceituação importante: processos estruturais não se “concluem” pela sentença/acórdão, como pretérito ocorria em litígios tradicionais. Ao contrário, a homologação de acordo em maio de 2025 marca não encerramento, mas institucionalização de monitoramento permanente pelo Nupec/STF e participação contínua de atores multipolarizados. A criação do Nupec (Núcleo de Processos Estruturais Complexos) e seu exercício continuado na SL 1.696/SP estabeleceu padrões metodológicos replicáveis para futuras demandas estruturais.

Essa metodologia em três fases - identificação, elaboração participativa, homologação e monitoramento - tornou-se modelo replicado em processos estruturais subsequentes, incluindo ADPF sobre queimadas (ADPF 743/760) e desintrusão de terras indígenas (ADPF 709). A SL 1.696/SP forneceu prototipagem prática que legitimou teoricamente essa abordagem estruturada.

Ao maximizar participação multipolar, consensualismo e diálogo, a SL 1.696/SP responde ao argumento de déficit democrático frequentemente dirigido contra processos estruturais. Um tribunal que simplesmente impõe solução (modelo tradicional de adjudicação) exhibe questionável legitimação democrática; um tribunal que facilita construção consensual de solução através de diálogo institucionalizado apresenta credibilidade democrática superior. Assim, a SL 1.696/SP adquire importância não apenas como precedente processual, mas como paradigma na relação entre judicialização e governança. Diferentemente de processos estruturais anteriores que tenderam a ser críticos da gestão pública - denunciando “estado de coisas inconstitucional” -, a SL 1.696/SP demonstra que o Judiciário pode funcionar como parceiro colaborativo na reestruturação institucional.

Tais elementos também foram possíveis de identificar na análise dos demais casos. A análise sistemática dos nove processos estruturais analisados - ADPF 347, ADPF 635, SL 1.696, ADPF 709, ADPF 742, ADPF 760/ADO 54, ADPF 743/746/857, ADPF 976 e ADPF 973 - revela conclusão estratégica para a justiça constitucional brasileira. O preenchimento das características elencadas identificadas pela dogmática específica não ocorre de forma uniforme, mas progressiva, refletindo instituição em processo contínuo de aprendizagem sobre a melhor

forma de abordar violações sistemáticas de direitos fundamentais. Essa trajetória de consolidação, iniciada em 2015 com a ADPF 347 e aprofundada progressivamente através de sucessivas decisões estruturais, representa fenômeno jurídico cujas consequências transcendem o campo processual para alcançar dimensões substanciais de reforma institucional do Estado brasileiro.

A prática dos processos estruturais no STF conecta-se diretamente com as teorias de diálogo institucional discutidas anteriormente. A natureza desses litígios demanda necessariamente interação entre Judiciário e demais Poderes, pois a reestruturação de instituições públicas não pode ser realizada unilateralmente pela via judicial. O STF, ao conduzir processos estruturais, não simplesmente impõe decisões de forma autoritária, mas estabelece parâmetros, determina objetivos, monitora implementação e mantém diálogo contínuo com os órgãos responsáveis pela execução das medidas estruturantes.

Esta dinâmica concretiza a fusão dialética proposta por Christine Bateup, combinando elementos de equilíbrio institucional - manutenção de nivelamento de poder entre as instituições - e parceria - colaboração entre diferentes ramos do governo. As decisões estruturais do STF estabelecem metas e parâmetros constitucionais, mas a implementação concreta exige ação coordenada do Poder Executivo e, muitas vezes, atuação legislativa complementar. O monitoramento judicial não substitui a gestão institucional ordinária, mas supervisiona o processo de reestruturação até que a instituição seja capaz de funcionar adequadamente segundo os padrões constitucionais.

Logo, conquanto o recorte metodológico tenha guardado relação precípua com a SL 1696, a análise, ainda que transversal, dos processos estruturais identificados no STF permitem compreender que a Corte está construindo jurisprudência própria sobre este instituto, sem modelo prévio consolidado no direito brasileiro. Trata-se de experimentação institucional em que o Tribunal desenvolve técnicas à medida que enfrenta casos concretos, em processo de aprendizado progressivo onde cada decisão contribui para refinamento do instituto. Observa-se influência do *structural reform litigation* norte-americano, mas com adaptações necessárias ao contexto constitucional, processual e social brasileiro.

Dito isso, é possível concluir o *uso estratégico do processo estrutural*, no contexto de duas vertentes: uma pelo próprio Tribunal e outras pelos atores ou partes interessadas. A primeira revela a tentativa do STF de mitigar o déficit de legitimidade de suas decisões no contexto de problemas de alta complexidade – o que pode ou não ocorrer obrigatoriamente em litígios estruturais. Trata-se de uma forma na qual se identifica autoalimentação do capital político do próprio Tribunal, notadamente, ao se arvorar com mais força no critério material

que os problemas estruturais revelam, isto é, na vulneração massiva de direitos fundamentais. É a partir dele que o STF se sente empoderado para encaminhar as decisões as mais diversas que, como visto vão desde uma decisão final peremptória a uma postura gerencial menos rígida.

A outra vertente do *uso estratégico do processo estrutural* foi constatado a partir da ampliação da participação nos processos de controle concentrado no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, o processo estrutural permite a abertura de canais diretos entre a sociedade e grupos representativos populares e o próprio Tribunal sem que o apego a requisitos meramente formais observados na jurisprudência impeça o seu acesso por descumprimento do requisito de legitimidade por forças de ausência de previsão normativa.

Neste ponto, e desapegando-se de uma abordagem essencialmente fundada no método científico próprio a este tipo de trabalho, é importante reconhecer que o *uso estratégico do processo estrutural* extrapola as vertentes meramente dogmáticas ou de posturas do tribunal em relação ao problema estrutural. Para tanto, os dados revelaram “atitudes estruturais” do Supremo Tribunal Federal com forte atuação do Presidente Ministro Luís Roberto Barroso, seja quanto à melhor estruturação do NUPEC e do NUSOL ou quanto à atuação mais proativa da agenda do Tribunal para este tipo de demanda, de modo a não ser uma conclusão incauta que o marco procedimento do processo estrutural no STF se deve à “Corte Roberto Barroso”.

Dentro do espectro de gestão do Supremo Tribunal Federal, a estipulação de uma agenda específica pelo Ministro então presidente gerou considerável aumento do número de processos estruturais, bem assim a adoção de decisões experimentalistas e gerenciais, sinalizando-se um certo grau de dependência entre a visão subjetiva do Ministro e o desenvolvimento constatado do processo estrutural no STF.

Diante do recorte metodológico e da revisão de literatura adotados na presente pesquisa não é possível afirmar, com dados concretos ou sem recair em generalizações irrazoáveis, que tais posturas estratégicas sejam boas ou más. Assim como a resolução do processo estrutural exige abertura para o futuro, a compreensão de uma postura em um sentido ou outro somente é possível com o curso da vida política e jurídica. Por ora, considerando o enfoque na proteção de direitos fundamentais e reabertura dos canais de diálogo, o uso estratégico sinaliza para um caminho de colheita de bons frutos. De igual modo, ele informa para a sociedade o papel real de Tribunais e Corte Supremas de que o romantismo argumentativo do binômio usurpação/abdicação não tem o condão de apreender e compreender o real papel do Supremo Tribunal do Brasil.

Ao declarar a finalização da SL 1696/SP, demonstra compreensão de que processos estruturais possuem caráter transitório e instrumental, voltados à reestruturação institucional

que permita o retorno à gestão ordinária. Esta posição fortalece - ainda que discursivamente - a legitimidade democrática do instituto ao evidenciar que a supervisão judicial não é permanente, mas limitada ao período necessário para correção das disfunções sistêmicas. A análise detalhada destes casos, suas técnicas decisórias e seus resultados práticos contribuirá significativamente para aprimoramento teórico e aplicação futura deste importante instrumento de jurisdição constitucional transformadora. Contribuirá, inclusive, para adoção de posturas mais autocontidas do próprio Tribunal, notadamente, a depender do presidente do STF.

Consolidou-se, assim, os processos estruturais dentro de quatro categorias principais. Elas não se excluem entre si, tampouco indicam que cada processo pertença a apenas uma delas. Apenas identificam posturas tomadas.

Observou-se, pois, que esta construção jurisprudencial enfrenta desafios teóricos e práticos significativos. Do ponto de vista teórico, é necessário conciliar a intervenção judicial estrutural com princípios constitucionais de separação de poderes, legitimidade democrática e respeito às competências dos demais Poderes. Do ponto de vista prático, os desafios incluem definição de critérios claros para identificação de litígios estruturais, desenvolvimento de técnicas decisórias adequadas à complexidade desses casos, estabelecimento de mecanismos efetivos de monitoramento e implementação, e determinação de parâmetros para avaliação de sucesso e eventual encerramento.

Por último, mas não menos importante, aparece como uma variável interveniente, as influências das compreensões subjetivas do Ministro Presidente e o tipo de agenda que quer encaminhar durante a sua gestão, gerando o agravamento do desafio à não personificação das decisões em detrimento do direito fundamental em si tutelado.

Daí, pois, o último objetivo específico deste trabalho, no qual visou entender e cotejar a prática constitucional do Supremo Tribunal Federal no âmbito dos litígios estruturais com tipologias já identificadas na resolução de problemas estruturais, isto é, de vulneração de direitos fundamentais. Centrou-se, portanto, na questão da *performance* na resolução de problemas estruturais, notadamente, diante das conclusões de que a atuação do STF não decorre meramente de instrumentos jurídicos criados pelo contexto processual, mas representa uma resposta institucional consciente a problemas complexos e multifatoriais que demandam soluções diferenciadas.

A esse respeito, foi possível constatar evidente disposição e capacidade do STF para responder a temas nos quais a governança do conflito divide espaço com a própria decisão judicial, revelando que a solução jurídica possui dimensão política inerente. A natureza dos problemas constitucionais estruturais demanda necessariamente adoção de metodologias não

ortodoxas pelo STF. Os procedimentos tradicionais, adequados para litígios bipolares com soluções pontuais, revelam-se insuficientes diante da complexidade, multipolaridade e natureza prolongada dos processos estruturais. O Tribunal, portanto, adotou técnicas decisórias específicas que incluem soluções bifásicas, diálogos institucionais, participação social ampliada, monitoramento contínuo e flexibilidade para ajustes.

Esta inovação metodológica não representa criação arbitrária de procedimentos pelo Judiciário, mas resposta institucional necessária para dar efetividade aos direitos fundamentais em contextos de disfunção sistêmica. A complexidade dos problemas enfrentados demanda respostas igualmente complexas que transcendem a mera declaração formal de direitos, avançando para reestruturação institucional efetiva. O STF, ao adotar estas metodologias, reconhece que a governança do conflito estrutural exige compartilhamento de responsabilidades entre decisão judicial e implementação colaborativa. Logo, a *performance* do tribunal não tem método, mas tem metodologia.

A análise desenvolvida ao longo da pesquisa conduz a uma compreensão mais matizada e operacional do processo estrutural, particularmente quando se reconhece que as demandas judiciais transformadoras não podem ser desvinculadas de seus contextos político-institucionais nem reduzidas a categorias meramente técnicas ou procedimentais. O que emerge dessa reflexão é a constatação de que a litigância estrutural funciona, simultaneamente, como instrumento de proteção material de direitos fundamentais e como mecanismo de reconfiguração estratégica das estruturas de poder e decisão.

Quando o Supremo Tribunal Federal profere uma decisão em processo estrutural, especialmente aquela que reconhece graves violações sistemáticas a direitos fundamentais e impõe um conjunto coordenado de obrigações aos Poderes Públicos, o Tribunal não apenas resolve uma controvérsia pontual. Comunica, simultânea e implicitamente, que futuras omissões ou negligências semelhantes serão judicialmente questionáveis e potencialmente onerosas para os órgãos responsáveis. Estabelece um precedente que facilita o acesso à via judicial para grupos semelhantes e reduz os custos político-institucionais da inércia estatal. Dessa forma, a decisão estrutural funciona como ponto de inflexão capaz de quebrar ciclos de invisibilidade social e de desatenção política que caracterizam a situação de grupos vulneráveis e marginalizados.

Do ponto de vista descritivo da metodologia utilizada, é o que soergue.

A investigação realizada, no entanto, evidencia que os litígios transformadores não podem ser isolados de seu ambiente institucional e político – e da própria agenda escolhida pelo Presidente do STF –, tampouco reduzidos a mecanismos procedimentais. A pesquisa indica que

a litigância de impacto coletivo opera simultaneamente como via de proteção concreta de direitos e como instrumento de ressignificação estratégica das estruturas decisórias.

Essa constatação refuta a crítica recorrente de que a intervenção judicial em políticas públicas usurpa atribuições democraticamente constituídas. Quando a Corte reconhece estruturas de exclusão e capacita grupos marginalizados a participarem da definição de prioridades constitucionais, antes de debilitar, reforça sua própria legitimidade democrática. O reposicionamento da Corte não constitui desvio ilegítimo, mas desdobramento legítimo das competências que a própria Constituição lhe confere.

O reconhecimento dessa dupla operação estratégica permite superar dicotomias estéreis entre "material e simbólico", "intervenção e contenção", "legitimidade e efetividade". De igual modo, ela permite o reconhecimento de que ainda que os direitos fundamentais estejam em ampla proteção, não é possível excluir totalmente a atitude subjetiva do tomador de decisão. Essas dimensões funcionam integradas: o "fim" de um litígio estrutural depende de sua capacidade de produzir mudanças concretas nas estruturas públicas enquanto comunica, simultaneamente, que violações a direitos fundamentais não serão toleradas.

Partindo-se disso, ao retomar uma vez mais o problema de pesquisa, as conclusões possíveis dos dados levantados é que processos estruturais não podem ser eternos e nem serão "puros". Logo, as medidas de intervenção e supervisionamento também não poderão ser. Assim, conquanto encerrar o processo reflita a existência de critério de encerramento e, pois, demonstre certa preocupação com o equilíbrio entre os poderes políticos e atores da sociedade civil a hipótese apontada permanece no sentido de que o processo estrutural é, em verdade, apenas uma técnica ou tipologia decisória, criada a partir de um contexto decisório específico de violação de direitos fundamentais.

Com efeito, defender o fim de um processo estrutural pode se apresentar como um recurso retórico para o Supremo Tribunal Federal validar a funcionalidade do instituto e que a decisão não será um substituto permanente da gestão institucional ordinária; a mera utilização de práticas normativas para encaminhar uma agenda específica, de um contexto específico e dependente de quem ocupar o cargo de Presidente do STF. De igual modo, não se entende que os processos estruturais visam medidas dialógicas, eis que diálogo forçado por uma autoridade decisória já uma contradição em si. No máximo, estabelece uma interação entre instituições com uma coerção simbólica; um uso – não sem desgaste ou sem uma reação da opinião pública - do capital político do Tribunal.

A disposição para resolver problemas estruturais se não realizada com cautela pode subverter o próprio sentido do instituto, fenômeno que foi observado a partir da Constituição

de 1988 com a ampliação do rol de legitimados para ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade no STF – o que levou o tribunal a necessidade de criar jurisprudências defensivas ou filtros para conhecer e processar as ações

Em conclusão final, a noção de “fim” neste trabalho decorre não apenas da declaração de finalização do primeiro processo estrutural. É preciso reconhecer que a ausência de cautela na utilização do instituto com autopreservação do próprio tribunal pode levar à banalização do instituto e ao fim dele. Destarte, durante a pesquisa observou-se que as conclusões indicavam para uma finalidade específica do processo estrutural, atualmente, no STF: desbloquear os caminhos para a política ter seu curso normal, como um intermediador entre a sociedade e as instituições, que, mesmo dentro das instituições representativas diretas – que recebem voto – ainda é deficitária.

Este último é o fim que se defende.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law**. Cambridge: Harvard University Press, 2019

ACKERMAN, Bruce. **The Rise of World Constitutionalism**. Virginia Law Review, Vol. 83, No. 4, 1997.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: **Revista de processo**. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

BAHIA, Alexandre de Melo Franco. **O controle concentrado de constitucionalidade: o “Guardião da Constituição” no embate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 41 n. 164 out/dez. 2004. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1009/R164-06.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em abril 2025.

BARROS SARAIVA, Carolina. **Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. Revista de Direito Administrativo – RDA, n. 240, p. 1-42.

BATEUP, Christine. **Expanding the Conversation: American and Canadian Experiences of Constitutional Dialogue in Comparative Perspective**

BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*, 71 Brook. L. Rev. 2006. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 04 mar 2025.

BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brook. L. Rev., v. 71, n. 3, 2006. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 09 abr. 2025.

BAUERMAN, Desirê. **Structural injunctions no direito norte-americano**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 330.

BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CALABRESI, Steve G. **The Global Rise of Judicial review since 1945**. Catholic University Law Review, vol. 69.3.1, 2020.

CARVALHO, Mayara de; CRUZ, Gabriel Soares. **Constituição processual: ética de alteridade, democracia e diversidade nas conversações constitucionais**. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 01, p. 261-302, jan./abr. 2017.

CASIMIRO, Matheus. NAVARRO, Trícia. MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O primeiro processo estrutural concluído no STF**. JOTA, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-primeiro-processo-estrutural-concluido-no-stf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 661–688, maio/ago. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797.

CASIMIRO, Matheus; MARMELESTEIN, George. **O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais?** RDP, Brasília, v. 19, n. 102, p. 412-440, abr./jun. 2022.

CNN Brasil. Datafolha: **36% acham trabalho do STF ruim; 29% consideram bom**. Publicado em 5 ago. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/datafolha-36-acham-trabalho-do-stf-ruim-29-consideram-bom/>. Acesso em: 6 set. 2025.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais**. Brasília: Arcos, 2020. Disponível em: <https://arcos.org.br/author/alexandre/>. Acesso em: 6 ago. 2025

CRUZ, Gabriel S. FERNANDES, Bernardo G. **Levando a Constituição para além das Cortes: uma análise crítica das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal a partir da Teoria do Constitucionalismo Popular Mediado de Barry Friedman**. In: Lorena de Melo Freitas; Luis Carlos Balbino Gambogi; Anízio Pires Gavião Filho. (Org.). Teorias do direito e realismo jurídico. 1ed.Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. , p. 46-65

DA SILVEIRA, Laura Guimarães; TAWFEIQ, Reshad. **O PROCESSO ESTRUTURAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS NA ADPF 347: O enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro**. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 8, n. 1, p. 01-15, 2024.

DE ARAUJO, Valter Shuenquener; PORFIRO, Camila Almeida. **O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas**. **Suprema–Revista de Estudos Constitucionais** 4.1 (2024): 89-122.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81, p. 52.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006

EPP, Charles R. **La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas em perspectiva comparada**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

FACHIN, Melina Girardi; SCHUBERT, Marcus Vinicius Porcaro Nunes. **Processos estruturais e proteção dos direitos humanos**. Disponível em:< <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/processos-estruturais-e-protecao-do-direitos-humanos>>. Acesso 20 fev 2025.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2021.

FISS, Owen M. **The law as it could be**. New York: New York University Press, 2003.

FISS, Owen M. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 29-32.

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.

FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. Texas Law Review, v. 84, p. 257, 2005.

FRIEDMAN, Barry. **The will of the people : how public opinion has influenced the Supreme Court and shaped the meaning of the Constitution**. 1. ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. **Processo Civil, Direitos Fundamentais Processuais e Desenvolvimento: Flexos e reflexos de uma relação**. Londrina: Thoth, 2021,.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. **Processos estruturais: objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 229.

GARDBAUM, Stephen. **Reassessing the New Commonwealth Model of Constitutionalism**. International Journal of Constitutional Law, Vol. 8, No. 2, 2010. Disponível em:< https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1580169>. Acesso em maio de 2025

GARDBAUM, Stephen. **The new commonwealth model of constitutionalism: theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Katz Editores, 2015

GAROUPA, Nuno. GINSBURG, Tom. **Judicial reputation: a comparative theory**. Chicago: Chicago University Press, 2015.

GINSBURG, Tom. HUQ, Aziz Z. **How to save a Constitutional Democracy**. Chicago: Chicago University Press, 2018

GINSBURG, Tom. **The Global Spread of Judicial Review**. In: *Oxford Handbook of Law and Politics*. KELEMAN, Daniel Keleman. WITTINGTON, Keith (orgs.). Cambridge: Oxford University Press, 2007.

GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: volume 1 — racionalidade da ação e racionalização social. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. v. 1.

HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 251, p. 139-178, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7533>. Acesso em: 10 fev. 2025.

ISAACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies: contested powers in the era of Constitutional Courts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JÚNIOR, Hermes Zaneti et al. Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 7091-2. **Suprema–Revista de Estudos Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 299-335, 2024.

KAPISZEWSKI, Diana. **Arbitro de conflictos, creador de políticas públicas o protector de derechos? El Supremo Tribunal Federal de Brasil en transición**. In: HELMKE, Gretchen. RIOS FIGUEROA, Julio. *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LANDA, César. **La Jurisdicción Constitucional em América Latina: Los retos y desafíos entrado en siglo XXI**. Revista Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, ano, v. 12, p. 47-76, 2018.

LANDAU, David. David Landau responds to Mark Tushnet. **Harvard International Law Journal/Opinio Juris Symposium**, v. 53, n. 1, Mar. 2012. Disponível em: <https://opiniojuris.org/2012/03/09/hilj-landau-responds-to-tushnet/> Acesso em: 2 mar. 2025.

LEVY, Leonard W.; PHILIPS, Harlan B. The Roberts case: source of the “separate but equal” doctrine. **The American Historical Review**, v. 56, n. 3, 1951, p. 510-518.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O novo constitucionalismo latino-americano 2: rupturas – diversidade**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, jan./abr. 2016, n. 28.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: IDP/Saraiva Jur, 2024.

NOWAK, Jonh E; ROTUNDA, Ronald D. **Principles of constitutional law**. St. Paul: Thomson West, 2008.

QUINTAS, Fábio Lima. **O Mandado de Injunção perante o Supremo Tribunal Federal: a reserva de jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal para o suprimento das omissões legislativas**. 2013. 376f. Tese (doutorado). Universidade do Estado de São Paulo, Faculdade de Direito.

PESSANHA, Rodrigo Brandão Viveiros. **Supremacia judicial: trajetória, pressupostos, críticas e alternativas dos diálogos constitucionais**. 2011. 456f. Tese (doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

PINTO, Henrique Alves. **A condução de decisões estruturais pelo código de processo civil de 2015: breve análise teórica e pragmática**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo, Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2022.

QUINTAS, Fábio Lima. **O Mandado de Injunção perante o Supremo Tribunal Federal: a reserva de jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal para o suprimento das omissões legislativas**. 2013. 376f. Tese (doutorado). Universidade do Estado de São Paulo, Faculdade de Direito

ROSANVALLON, Pierre. **Parlamento dos invisíveis: a democracia e a sociedade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021.

SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial**. Revista Direito da Cidade. Vol. 08, n. 4. ISSN 2317-7721. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26034>>. Acesso em ago. 2025.

SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015

SCHOENBROD, David et al. **Remedies: publica and private**. 3rd ed. St. Paul: West Group, 2002, p.108.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. 2023, p. 113.

SILVA, Samira Viana; GÓES, Gisele Fernandes; PANTOJA, Adilson Carvalho. PROCESSO ESTRUTURAL NA SUPREMA CORTE: análise crítica da ADPF 760. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 5, n. 2, p. 105-124, 2024, p. 107.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

STONE, G; SEIDMAN, L; SUSTEIN, C; TUSHNET, M; KARLAN,P. **Constitutional Law**. 5 ed. New York: Aspen, 2005

SUSTEIN, Cass. **Designing democracy: what constitutions do**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 221– 237.

TREMPS, Pablo Perez. **La justicia constitucional en la actualidad. Especial referencia a América Latina**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, p. 33-34, jan./jun. 2003. ISSN 1678-9547. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/21>. Acesso em maio de 2025.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Princeton University Press, 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7spsn>. Acesso em: 1º Apr. 2025.

VALDÉS, Roberto Blanco. **El valor de la Constitución**. Madrid: Trotta, 1998.

VANBERG, Georg. **The politics of constitutional review in Germany**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. U Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series, No. 28, 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=320245. Acesso em 10 set. 2025.

VIOLIN, Jordão. Litígios Estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. **Suprema–Revista de Estudos Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 225-252, 2024, p. 230.

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

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema–Revista de Estudos Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 253-297, 2024.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução de: Luís Carlos Borges; revisão da tradução: Marina Appenzeller. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford University Press, 2004.

WALDRON, Jeremy. **The Core of the Case Against Judicial Review**. The Yale Law Journal, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, Apr. 2006.

WALDRON, Jeremy. **Political Political Theory: Essays on Institutions**, Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press, 2016. <https://doi.org/10.4159/9780674970342>.

YOUNG, Katharine G. **Constituting Economic and Social Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2014.