



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**ANDERSON PEREIRA DE CASTRO**

**A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO ESTRUTURAL COMO UM CANAL DE  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS FRENTE AO  
NEOCONSTITUCIONALISMO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A ADPF N° 635**

**FORTALEZA**

**2023**

ANDERSON PEREIRA DE CASTRO

A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO ESTRUTURAL COMO UM CANAL DE  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS FRENTE AO  
NEOCONSTITUCIONALISMO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A ADPF Nº 635

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade  
de Direito da Universidade Federal do Ceará, como  
requisito à obtenção do Título de Bacharel em Direito.  
Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

C35i Castro, Anderson Pereira de.

A importância do processo estrutural como um canal de efetivação dos direitos fundamentais frente ao neoconstitucionalismo no Brasil: reflexões sobre a ADPF nº 635 / Anderson Pereira de Castro. – 2023.  
78 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.

Coorientação: Prof. Me. Matheus Casimiro Gomes Serafim.

1. neoconstitucionalismo. 2. atuação judicial. 3. políticas públicas. 4. processo estrutural. I. Título.

CDD 340

---

ANDERSON PEREIRA DE CASTRO

A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO ESTRUTURAL COMO UM CANAL DE  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS FRENTE AO  
NEOCONSTITUCIONALISMO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A ADPF 635

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará, como requisito à obtenção do Título  
de Bacharel em Direito. Área de concentração:  
Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques  
Júnior

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. Matheus Casimiro Gomes Serafim  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Alexandra de Lima  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus queridos pais.

A minha família, amigos e professores.

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus pelo fôlego de vida e por ter me guiado até aqui, depositando-me perseverança e fé nos mais diversos momentos da minha existência.

Aos meus queridos pais e ao meu irmão, por todo amor e carinho. Neste momento, confesso, é muito difícil nos revelar a quem amamos; as palavras não bastam. Todavia, eu devo a vida e todas as oportunidades que nela tive a vocês, meu sentimento de gratidão é eterno.

A toda minha família, pelo apoio e orientação ao longo da minha trajetória.

Ao professor William, pessoa de um coração gigante. Acompanhou minha trajetória ao longo de quase toda graduação, enriquecendo-me com seus ensinamentos, ao mesmo tempo, ministrando aulas inesquecíveis. Ao professor Matheus Casimiro, pela sua disposição e ensinamentos desde os tempos de NPJ.

Aos demais professores participantes da banca examinadora, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões para o trabalho.

Aos amigos da Faculdade de Direito da UFC, pelos inúmeros momentos de descontração, de desafios e de superação ao longo desses cinco anos.

Por fim, à Faculdade de Direito como um todo, local que me ensinou que o impossível é apenas uma questão de perspectiva.

“A democracia não é apenas a lei da maioria, é a lei da maioria respeitando o direito das minorias.” (Clement Attlee, político e primeiro-ministro inglês)

## RESUMO

Estuda-se a importância do processo estrutural como método de efetivação dos direitos fundamentais diante das características do neoconstitucionalismo, com o objetivo de verificar seus efeitos de implementação na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635 na solução da crise de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. À vista disso, procura-se conhecer o panorama histórico, o surgimento e as características do neoconstitucionalismo em prol de entender o atual comportamento do Supremo Tribunal Federal (STF), especificamente, na atuação em políticas públicas. Estudam-se quais os reflexos dessa atuação judicial e quais os parâmetros utilizados na tentativa de melhor efetivar as necessidades da sociedade brasileira diante da ideia de separação de poder e da legitimidade. Soma-se a isso, busca-se entender o desencadear histórico da ideia de processo estrutural e suas características, bem como demonstrar o começo da manifestação dessa nova ferramenta processual no ordenamento jurídico brasileiro. Por derradeiro, procura-se entender o comportamento do STF na criação do Centro de Soluções Alternativa de Litígios (Cesal) à luz da emergente necessidade de se criar meios capazes de enfrentar ações estruturais, como a ADPF nº 635. Nesse sentido, analisa-se o contexto de surgimento da arguição, fruto da ineficácia da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos e das mazelas que assolam a população carioca. Outrossim, analisa-se os efeitos da implementação da ADPF nº 635 e seus desafios. Conclui-se que, consciente das limitações atuais, a ideia de processo estrutural pode efetivamente colaborar para criar espaços de debates e negociações entre os envolvidos no esforço de cumprimento do Texto Constitucional.

**Palavras-chave:** neoconstitucionalismo; atuação judicial; políticas públicas; processo estrutural.

## ABSTRACT

The importance of the structural process is researched as a method of effecting fundamental rights in view of the characteristics of neoconstitutionalism, with the objective of verifying its implementation effects in the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635 in the solution of the public security crisis of the Rio de Janeiro state. In view of this, we seek to know the historical panorama, the emergence and characteristics of neoconstitutionalism in order to understand the current behavior of the Federal Supreme Court (STF), specifically, in its performance in public policies. We study the consequences of this judicial action and the parameters used in an attempt to better fulfill the needs of Brazilian society in the face of the idea of separation of power and legitimacy. Added to this, we sought to understand the historical triggering of the idea of structural process and its characteristics, as well as demonstrating the beginning of the manifestation of this new procedural tool in the Brazilian legal system. Lastly, we seek to understand the behavior of the STF in the creation of the Center for Alternative Litigation Solutions (Cesal) in light of the emerging need to create means capable of facing structural actions such as ADPF nº 635. In this sense, the context is analyzed of the appearance of the argument, as a result of the ineffectiveness of the decision of the Inter-American Court of Human Rights and the ills that plague the population of Rio de Janeiro. Furthermore, the effects of the implementation of ADPF nº 635 and its challenges are analyzed. It is concluded that, aware of the current limitations, the idea of a structural process can effectively collaborate to create spaces for debates and negotiations between those involved in the effort to comply with the constitutional text.

**Keywords:** neoconstitutionalism; judicial action; public policy; structural process.

## **LISTA DE TABELA**

Tabela 1 – OPERAÇÕES POLICIAIS COM MAIOR NÚMERO DE MORTES NA  
RMRJ (1989 – 2021)

51

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	MORTES POR INTERVENÇÃO DE AGENTE DO ESTADO NA RMRJ (VALORES MÉDIOS E ABSOLUTOS ENTRE 2007-2020)	56
Gráfico 2	NÚMERO DE OPERAÇÕES POLICIAIS NA RMRJ -(JANEIRO DE 2020 A FEVEREIRO DE 2021)	57
Gráfico 3 –	MORTES POR INTERVENÇÃO DE AGENTE DO ESTADO NA RMRJ (JANEIRO DE 2020 A FEVEREIRO DE 2021)	58

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>NEOCONSTITUCIONALISMO: O PROTAGONISMO DO PODER JUDICIÁRIO NA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Panorama histórico da evolução do neoconstitucionalismo</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Surgimento e conceito da teoria neoconstitucionalista</b>	<b>21</b>
<b>2.3</b>	<b>Características do neoconstitucionalismo</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>O JUDICIÁRIO COMO SUJEITO ATIVO NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>Interferência do Poder Judiciário em políticas públicas</b>	<b>28</b>
<b>3.2</b>	<b>Os entraves da atuação judicial no constitucionalismo contemporâneo</b>	<b>30</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Separação dos Poderes</b>	<b>31</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Legitimidade</b>	<b>34</b>
<b>3.3</b>	<b>A atuação do Poder Judiciário Brasileiro em políticas públicas: o garantidor das promessas constitucionais</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>PROCESSOS ESTRUTURAIS: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA, DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E CARACTERÍSTICAS</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>Construção histórica e conceituação</b>	<b>41</b>
<b>4.2</b>	<b>Processos estruturais no Brasil e suas manifestações</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF N° 635</b>	<b>48</b>
<b>5.1</b>	<b>Criação do CESAL e a busca por soluções consensuais em conflitos estruturantes</b>	<b>48</b>
<b>5.2</b>	<b>Contexto, surgimento e a tentativa de se estabelecer um processo dialógico na ADPF N° 635</b>	<b>50</b>

<b>5.3</b>	<b>Principais efeitos da implementação da ADPF N° 635 nas mortes envolvendo operações policiais</b>	<b>53</b>
<b>5.4</b>	<b>Prognóstico comportamental do Supremo Tribunal Federal frente aos litígios estruturantes</b>	<b>60</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>64</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>68</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de constitucionalização do direito se deu principalmente após as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, tendo em vista a real necessidade de reformulação do pensamento jurídico-político fundamentada no princípio da dignidade da pessoa humana. Por intermédio dessa ideia, o neoconstitucionalismo passou a ser desenvolvido pela doutrina a partir do século XXI. Essa nova corrente de pensamento pretende dar a devida importância para a eficácia da Constituição diante da expectativa de efetivação dos direitos fundamentais, superando, assim, a antiga ideia atrelada ao constitucionalismo como simples limitador do poder público.

Nessa lógica, uma das principais características do neoconstitucionalismo é a forte influência da constituição nas políticas públicas, interferência que serve como vetor de efetivação das prestações positivas do estado. Outro ponto a se destacar é que o Poder Judiciário passa a ser visto não como um mero aplicador das normas criadas pelo Poder Legislativo, mas afirma-se como verdadeiro poder autônomo e independente, assumido um papel de guardião dos direitos fundamentais diante da inércia dos poderes representativos (Executivo e Legislativo).

Nesse contexto, surge uma enorme discussão sobre a possibilidade da atuação do Poder Judiciário em políticas públicas, tendo como principais entraves algumas interpretações em descompasso com a realidade atual sobre os princípios da separação de poderes e da legitimidade.

Nesse cenário, o Poder Judiciário, na era da “Judicialização dos direitos fundamentais”, tem proferido decisões que fogem do rito da lide tradicional, passando a adotar instrumentos capazes de estabelecer um processo dialógico na tentativa de assegurar direitos fundamentais, instrumento que ficou conhecido como processo estrutural.

Atualmente, no Brasil, existem vários problemas estruturantes que demandam modelo de ordens abertas, flexíveis e retentivas de jurisdição, como por exemplo, o litígio que envolve a grave crise de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. É nesse contexto de colapso da política pública que, no ano de 2019, foi protocolada a Arguição de Descumprimento

de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, já em decorrência da ineficácia de outra condenação proferida em 2017 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

À vista disso, busca-se entender os principais motivos que imperam em pleno século XXI capazes de criarem obstáculos para uma atuação legítima do poder judiciário em políticas públicas.

Ademais, analisa-se a construção paulatina e necessária de uma ideia de processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro por meio das várias manifestações em sede doutrinário, jurisprudencial e legislativa.

Outrossim, estuda-se a tentativa de implementação de um processo estrutural na ADPF nº 635 e seus efeitos práticos, bem como após a criação do Centro de Soluções Alternativas de Conflito (Cesal) pelo STF por meio da Resolução nº 790/2022.

Para tal objetivo, faz-se imprescindível a análise sistêmica de bibliografia, leitura de doutrinas sobre o tema, trabalhos de conclusão de curso, dissertação de mestrado, tese de doutorado e relatórios acadêmicos e governamentais em relação ao tema em pesquisa, com o fim de entender o surgimento do processo estrutural e seu potencial em resolver litígios estruturantes, tal como a ADPF nº 635.

Soma-se a isso, faz-se necessário uma vasta pesquisa jurisprudencial, com análise das decisões dos tribunais brasileiros, especialmente em julgamentos proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Por último, é imprescindível a consulta legislativa na Constituição Federal de 1988, na legislação infraconstitucional e nos espaçados trechos de sentenças estrangeira, para tentar compreender os institutos e suas nuances.

## 2. NEOCONSTITUCIONALISMO: O PROTAGONISMO DO PODER JUDICIÁRIO NA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O neoconstitucionalismo impactou na estruturação do Direito, especialmente, na hermenêutica jurídica. As mudanças de paradigma causadas com a sua chegada, não só repercutiram na ciência do Direito, mas em toda a estrutura burocrática governamental. Assim, é inegável dizer que toda essas modificações ecoaram no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como principal manifestação as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal em controvérsias na seara política e social<sup>1</sup>.

Nas últimas décadas, a sociedade brasileira experimentou grande crescimento econômico e populacional, à medida em que graves problemas violadores dos direitos fundamentais tomaram notoriedade na imprensa e nos canais de comunicações. Constata-se que boa parte desses problemas estruturais se dava/dar por parte da inércia dos Poderes Executivo e Legislativo.

Diante dessa problemática, o próprio constituinte, com a Magna Carta de 1988, resolveu dar maior protagonismo ao Poder Judiciário, tornando-o guardião da constituição e, como consequência imediata, atribuindo-lhe características do movimento neoconstitucionalista.

Nesse sentido, é necessário, preliminarmente, compreender melhor o que é o neoconstitucionalismo, para, assim, facilitar ou até tornar possível as reflexões que gravitam em torno da ADPF nº 635 a qual será analisada adiante.

No presente capítulo, logo no primeiro tópico, busca-se apresentar as facetas históricas até se chegar na ideia do modelo neoconstitucionalista. Logo depois, destina-se a análise do conceito de neoconstitucionalismo fruto da influência dos pensamentos filosóficos e históricos. Já o último tópico busca realizar uma análise profunda sobre as características da teoria, análise que será primordial para se entender os demais capítulos.

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O novo Direito Constitucional no Brasil: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 5ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum. 2018a. p. 180-191.

## 2.1 Panorama histórico da evolução do neoconstitucionalismo

A Constituição seja ela compreendida pela escrita, pelos costumes ou pelos precedentes, seja apoiada na religiosidade, todas essas formas trazem ela como principal elemento que traduz as ideologias de suas bases criadoras, do seu tempo e sua época em vigência. Luís Roberto Barroso<sup>2</sup> considera a constituição como “...o principal canal de comunicação entre o sistema de valores e o sistema jurídico.”

Nessa toada, o desenvolvimento das constituições se confunde com o delinear da história, visto os eventos indissociáveis que gravitam em torno desses dois aspectos.

Há quem defenda que o constitucionalismo teve origem no liberalismo, manifestada em meados do século XVIII, emergindo como movimento jurídico, político, social e ideológico, em que se buscava assegurar direitos e garantias, bem como a separação dos poderes na superação do regime absolutista vigente na época. Todavia, a essência das ideias do constitucionalismo *lato sensu* vigoravam desde as épocas mais primitivas; o que os liberais fizeram foi apenas rotular um fenômeno (constitucionalismo) que já manifestava sua essência há milênios<sup>3</sup>.

Partindo dessa premissa metodológica, o autor Uadi Lammêgo Bulos destaca seis etapas do constitucionalismo, quais sejam: constitucionalismo primitivo, antigo, medieval, moderno, contemporâneo e do futuro ou do porvir<sup>4</sup>.

O mais interessante desta classificação é demonstrar que a ideia de constitucionalização não é algo ligado estritamente à escrita, forma que estamos acostumados na atualidade na maioria dos países, mas sim na necessidade de normatizar o comportamento humano em sociedade.

---

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. **Revista da Emerj**, v.4, n. 15, 2001, pág 35-38.

<sup>3</sup> ALMEIDA, Thiago Mello. Neoconstitucionalismo: Origens e aspectos relevantes. **Revista Jus Navegandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3738, 25 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25205>. Acesso em: 29 nov. 2022.

<sup>4</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 12.

Percebe-se que as gerações mais primitivas (de 30.000 anos a.C. até 3.000 anos a.C.) já vivenciaram, de algum modo, o constitucionalismo, indubitavelmente, não pautado por um documento solene e escrito, mas, sobretudo, pelos costumes majoritariamente impostos pelos anciãos de um determinado clã. Além das formas de condutas consuetudinárias, no constitucionalismo primitivo o politeísmo era uma fonte normativa indissociável da época<sup>5</sup>.

Posteriormente, temos o constitucionalismo antigo (de 3000 a.C. até o século V) o qual é definido como conjunto de ideias em prol de estabelecer balizas a serem confrontadas com lideranças reinantes na época, em uma tentativa mais clara de delimitação dos poderes quando comparado com a fase anterior<sup>6</sup>.

O constitucionalismo antigo teve como embrião a atividade política teocrática do povo hebreu. A observância de preceitos morais e religiosos como uma forma de evitar a ira de Deus era algo almejado por esse povo e, assim, estruturaram um regime político baseado nas leis divinas a qual, inclusive, vinculava as lideranças da época<sup>7</sup>.

Vale ressaltar também que é nessa fase que se destaca o conhecimento democrático acumulado pelos gregos, especialmente em meados dos séculos IV e V. Com o advento do *thermós* - espécie de direito com grande conotação religiosa, porém imposto por um sujeito humano dotado de autoridade superior - já se percebia uma maior, mesmo que singela, participação do indivíduo na construção do constitucionalismo da época. Logo depois, o *thermós* foi gradualmente substituído pelo *nomos*, isto é, a norma formulada pelo legislador e aceita como ideia vinculante pela comunidade de cidadãos<sup>8</sup>.

Em complementação, toda cidade-estado grega (polis) era abstraída e conceituada pela palavra *politeia*, cujo significado revelava a unidade e a identidade da *polis*. Assim, os

---

<sup>5</sup>BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 67.

<sup>6</sup>DOGLIANI, Mario. *Introduzione al diritto costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 1994, p. 152-3. No mesmo sentido, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 48.

<sup>7</sup>DOGLIANI, Mario. *Introduzione al diritto costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 1994, p. 152-3. No mesmo sentido, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 72.

<sup>8</sup>DOGLIANI, Mario. *Introduzione al diritto costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 1994, p. 152-3. No mesmo sentido, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 44.

gregos não só traziam uma forma identitária para a sua concepção de comunidade, mas também racionalizava o exercício do poder estatal mediante ferramentas normativas autônomas (*nomos*). Para Platão e Aristóteles, a ideia de *politeia* foi a primeira espécie de constituição em sentido material<sup>9</sup>.

Já no constitucionalismo medieval (do século V até o século XV), o direito é marcado, principalmente, como ferramenta que buscava “frear” o subjetivismo acarretado pelas fortes ideias jusnaturalistas. Embora fosse um momento de grande agitação no tecido social na tentativa de delimitar os poderes dos monarcas, foi nesse período que ocorreu grandes experiências de consagrações de liberdades públicas, direitos e garantias fundamentais, haja vista a tamanha simbologia da criação na Inglaterra, em 1215, da Magna Charta Libertatum. A título de relevância, a Magna Carta outorgada por João Sem Terra, é tida como o primeiro documento solene que conjecturou direitos vistos até o dia de hoje, tais como, direito de petição, instituição do Tribunal do Júri, devido processo legal, habeas corpus, dentre outros<sup>10</sup>.

É apenas no constitucionalismo moderno (do século XV até o século XVIII) que se consegue identificar características mais marcantes das constituições atuais. É nesse período que surgiram as constituições escritas e rígidas, tais como a dos Estados Unidos – em 1787 – e da França – em 1791; tais documentos manifestaram ideias mais concretas da separação dos poderes<sup>11</sup>.

Foi no final desse período que os franceses celebraram a queda da Bastilha, ocorrida em 14 de julho de 1789, como um marco da Revolução Francesa, que levou ao fim do regime absolutista. Essa transição do modelo absolutista para o positivismo legal, também foi marcada por modificações estruturais marcantes no âmbito jurídico que merecem ser destacadas. A aparição das codificações foi um verdadeiro divisor de águas na aplicabilidade do direito, convertendo o legislativo como peça central nas decisões do estado.

---

<sup>9</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. 2. Ed. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976, p. 152.

<sup>10</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 66.

<sup>11</sup> LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2009, p.6.

A codificação das leis foi algo disruptivo no mundo jurídico, pois trouxe uma nova forma de saber, um novo entendimento do que é Direito. O discurso que permeava essa mudança era realmente forte na época, pois permitia ter uma fonte do direito (lei escrita) como legitimadora das decisões, conseqüentemente trouxe uma maior facilidade de conhecimento ao povo das normas que regiam as suas vidas, além de trazer uma estrutura orgânica de poder voltada a representativa. Toda esse ineditismo, era selado com a concepção de legitimidade dos legisladores votados por quem era considerado cidadão na época<sup>12</sup>.

Diante dessa nova percepção do Direito, a atividade jurisdicional também sofreu grandes mudanças, uma vez que antes essa tinha a função de solucionar as causas mediante os princípios universais do direito natural, contudo, nessa nova visão legalista, o papel do julgador se restringiu a interpretar a lei buscando o sentido original que o Poder Legislativo quis atribuir<sup>13</sup>.

Entendia-se na época que o julgador carecia de legitimidade para ter uma postura mais ativa na implementação de decisões políticas, haja vista que seus membros não eram eleitos pelo voto do cidadão. Essa fase apenas reservou ao Judiciário o poder de dizer o direito, não lhe cabendo qualquer criação ou definição de implementação de políticas públicas, em uma clara alusão ao positivismo de Montesquieu em que os juizes não fossem “senão a boca que pronuncia as palavras da lei, seres inanimados que desta não podem moderar a força nem o rigor”<sup>14</sup>.

Esse modelo de enxergar a jurisdição como algo estático e despido de dogmatismo serviu muito bem para as sociedades tidas como industriais, visto que essas tinham apenas como núcleo norteador a expansão econômica a todo custo, porém esvaziadas de lutas por direitos fundamentais mínimos. A limitação imposta ao julgador se adequava perfeitamente a ideia de

---

<sup>12</sup> COSTA, Alexandre Araujo. **Direito e método: diálogos entre a hermenêutica filosófica e a hermenêutica jurídica**. Orientador: Miroslav Milovic. Universidade de Brasília (UnB) Faculdade de Direito (Curso de doutorado) Tese de doutoramento em direito, 2008, pág. 178.

<sup>13</sup> COSTA, Alexandre Araujo. **Direito e método: diálogos entre a hermenêutica filosófica e a hermenêutica jurídica**. Orientador: Miroslav Milovic. Universidade de Brasília (UnB) Faculdade de Direito (Curso de doutorado) Tese de doutoramento em direito, 2008, pág. 179.

<sup>14</sup> PALMER, Ellie. **Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights ACT (Human Rights Law in Perspective)**. Irish Academic, 2009, p. 14; SUSTEIN, Cass R. Response: From Theory to Practice Order of the Coif Lecture: Response. Arizona State Law Journal, 29. 1997, p. 329.

separação da moralidade, legalidade e positividade em prol de resguardar interesses meramente econômicos<sup>15</sup>.

Já nos dias atuais, manifesta-se o constitucionalismo contemporâneo (do século XVIII aos nossos dias), remanescente do Estado Social, a partir do qual os dispositivos trazem não só aspectos imanentes a estrutura estatal, mas também assuntos sobre os quais eram antes silenciadas, como ordem econômica, cultura, família, dentre outros<sup>16</sup>.

Nesse ínterim, novamente, a estrutura orgânica dos Poderes tiveram modificações profundas. Com o advento das atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, o mundo percebeu que o modelo de jurisdição baseado na estrita legalidade não era efetivo o suficiente para assegurar direitos basilares da sociedade. A ruptura entre o chamado Estado de Direito Legal para o Estado de Direito Constitucional teve como marco simbólico os julgamentos de Nuremberg, episódios marcantes em que vários integrantes do movimento nazista, foram condenados por violações gravíssimas de direitos humanos, embora tenham cumprido a literalidade das leis vigentes na Alemanha devidamente aprovadas pelo Parlamento<sup>17</sup>.

Como em qualquer crise, o surgimento de mudanças é algo quase inevitável, as quais contribuem para a construção de um novo paradigma. Perpassando pelo governo dos homens (Absolutismo), avançou-se para os governos das leis (juspositivismo) e desse último ingressamos em um novo modelo de enxergar o Direito, apoiado sob uma Constituição que traz fundamentos e garantias dos direitos ali elencados. Surgiu-se um novo modelo de aplicabilidade do Direito, denominado neoconstitucionalismo, o qual possui como princípio norteador a dignidade da pessoa humana, não bastando mais ao jurista saber a lei escrita, mas reconhecer que existem novas formas de interpretar, aplicar e pensar o ordenamento jurídico.

É nesse contexto que o Poder Judiciário passou a desempenhar uma atuação mais marcante na resolução de questões sociais e políticas em detrimento dos poderes constituídos representativos, ficando sob sua responsabilidade a efetivação dos direitos fundamentais

---

<sup>15</sup> GOMES, Luis Flávio. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito supraconstitucional: do absolutismo ao estado constitucional e humanista de direito**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010, pág. 31.

<sup>16</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. P. 63.

<sup>17</sup> VIGO, Rodolfo Luis. **De la ley Al derecho**. México: Porrúa, 2005, pág. 37.

elencados na Constituição; manifestando, assim, características do neoconstitucionalismo as quais serão fruto de estudo adiante.

Por fim, só a título de complementação, a doutrina, por meio do pensamento de José Roberto Dromi<sup>18</sup>, tem buscado identificar características do constitucionalismo do futuro ou do porvir. Para o doutrinador, esse constitucionalismo será pautado nos pilares da veracidade, solidariedade, continuidade, participatividade, integracionalidade e universalidade.

## 2.2 Surgimento e conceito da teoria neoconstitucionalista

O modelo neoconstitucionalista não foi fruto de um pensamento instantâneo e individual, mas sim produto de um desencadear de reflexões que giravam em torno dos fatos históricos emergentes na sociedade, principalmente no período pós-segunda guerra mundial.

Acredita-se que a referida teoria sofreu influências anglo americanas (Ronald Dworkin, 1977 e 1985), latino-americanas (Carlos Santiago Nino, 1999) e europeia (Robert Alexy, 1987). A concepção é fruto dos primeiros trabalhos sobre o assunto da escola de Gênova, destacam-se como teóricos Suzana Pozzolo, Mauro Barberis e Ricardo Guastini<sup>19</sup>.

O neoconstitucionalismo começou a ser mencionado nos congressos mundiais, principalmente, na Argentina em 1997, como uma tese intermediária entre o jusnaturalismo e o positivismo jurídico, sendo apoiado por autores de renome, tais como: Robert Alexy, Carlos Nino e Gustavo Zagrebelsky. Mauro Barberis<sup>20</sup> discorre que “o jusnaturalismo sustenta a tese de conexão necessária, o juspositivismo a tese da separabilidade, o neoconstitucionalismo a tese da interligação entre direito e moral limitadamente aos Estados constitucionais”

Em sintonia com essa tese intermediária, Dworkin, considerado o vanguardista e

---

<sup>18</sup> DROMI, José Roberto. **Lar e forma constitucional: El constitucionalismo del “por-venir”**. In: LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.7.

<sup>19</sup> BARBERIS, Mauro. Neoconstitucionalismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional RBDC**, v.7, n.1, páginas 1/13, janeiro/junho de 2006. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/311/304>. Acesso em 03 de dezembro de 2022.

<sup>20</sup> BARBERIS, Mauro. Neoconstitucionalismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional RBDC**, v.7, n.1, página 19, janeiro/junho de 2006. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/311/304>. Acesso em 03 de dezembro de 2022.

principal autor neoconstitucionalista, à luz das ideias de justiça proferidas por John Rawls e da ciência do Direito estadunidense – esse último se manifestando através de uma constituição rígida e de uma Suprema Corte – faz severas críticas ao positivismo jurídico, pois afirmava que direito e moral deveriam andarem juntos nos ditos Estados Constitucionais. O principal atributo da teoria neoconstitucionalista seria a constitucionalização do direito, surgindo, assim, o controle de constitucionalidade das normas à luz de princípios e valores constitucionais<sup>21</sup>.

Já no Brasil, a expressão neoconstitucionalismo foi utilizada pela primeira vez em homenagem ao constitucionalista Paulo Bonavides, no ano de 2004, no seu volume intitulado “(Neo)constitucionalismo: ontem, os códigos; hoje, as constituições”, publicada na Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica”<sup>22</sup>.

Diante das reflexões feitas ao longo do tempo sobre a teoria, foram levantadas várias tentativas de conceituá-la, porém diante da sua enorme dinamicidade e historicidade, essa definição não é uma tarefa fácil. Nessa árdua tarefa, Luís Roberto Barroso<sup>23</sup>, na tentativa de sair dessa zona de penumbra conceitual, joga luz ao tema com sua conceituação, prelecionando neoconstitucionalismo como:

Um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.

Para Max Moller, o neoconstitucionalismo é caracterizado pela aproximação das famílias do Direito, surgindo, por exemplo, no seio da família romano-germânica uma maior valorização e aplicação direta dos princípios ao invés do balizamento normativo da regra. Criase uma solução jurisprudencial ao caso concreto, em especial nas situações normativas de

<sup>21</sup>BARBERIS, Mauro. Neoconstitucionalismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional RBDC**, v.7, n.1, página 20, janeiro/junho de 2006. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/311/304>. Acesso em 03 de dezembro de 2022.

<sup>22</sup>ADEODATO, João Maurício. Jurisdição Constitucional à brasileira — situações e limites. In: Neoconstitucionalismo — ontem, os códigos; hoje, as Constituições. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre: IHJ, n. 2, 2004.

<sup>23</sup>Barroso, L. R. (2005). Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista De Direito Administrativo**, 240, pág. 11-12.

caráter limitado ou dotado de um vazio normativo. Dessa forma, a dinâmica da aplicação do direito em muitas situações é construída através da ponderação<sup>24</sup>.

Tomando como base esses conceitos, observa-se que no plano teórico, o neoconstitucionalismo traz a jurisprudência e a doutrina como fontes do direito expandindo a jurisdição constitucional em um plano cada vez mais concreto, bem como os princípios adquirem o status de normas principiológicas. Já no plano ideológico, apresenta-se sobre três projeções: a primeira se refere à supervalorização da garantia dos direitos fundamentais em contraponto ao princípio da separação dos poderes; a segunda diz respeito à supremacia da constituição frente as demais leis, sendo aquela soberana no ordenamento jurídico; a última traz a ideia de controle de constitucionalidade, sendo o Poder judiciário o último a dar a palavra em uma lide, manifestando, assim, o sistema de jurisdição inglês<sup>25</sup>.

Por fim, sobre o terceiro e último plano, a abordagem metodológica do neoconstitucionalismo é a mesma utilizada no chamado pós-positivismo, em que discorre que a teoria jurídica deixa de ter uma função puramente cognoscitiva, ou seja, ao contrário do juspositivismo, percebe-se que nessa concepção a teoria assume um papel pragmático da realidade em questão<sup>26</sup>.

### 2.3 Características do neoconstitucionalismo

As características a serem estudadas a seguir são de extrema importância para o deslinde do presente trabalho, pois é a partir desse entendimento que será possível compreender o comportamento do Supremo Tribunal Federal em políticas públicas.

Por ser um fenômeno complexo, dotado de nuances históricas, políticas, metodológicas e filosóficas – como visto anteriormente –, as características do neoconstitucionalismo ficam à mercê de uma unanimidade na doutrina, bem como na jurisprudência. Todavia, podemos se valer de estudiosos do assunto em prol de objetivar o

---

<sup>24</sup> MOLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Editora: Livraria do Advogado. 1ª edição. 2011. pág. 282.

<sup>25</sup> NOVELLINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Método, 2014.

<sup>26</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. Tradução e notas: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

trabalho aqui em análise.

Dessa forma, dentre várias características do neoconstitucionalismo, existem aquelas que se destacam dentre as demais. Valendo-se das ideias de Max Moller, podemos destacar: a) constituição rígida; b) garantia jurisdicional da constituição; c) força vinculante da constituição; d) sobreinterpretação constitucional; e) aplicabilidade direta das normas constitucionais; e, por fim, f) forte influência da constituição nas relações políticas<sup>27</sup>.

Uma constituição rígida – como é o caso da Constituição Federal de 1988 em posição adotada pelo STF segundo Lenza<sup>28</sup> – possui um processo de modificação mais dificultoso, mais árduo, mais solene, em comparação ao processo legislativo requerido de alteração das normas não constitucionais<sup>29</sup>, de maneira que essa rigidez constitucional é um pressuposto do Controle de Constitucionalidade.

Nesse sentido, preleciona José Afonso da Silva<sup>30</sup>:

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental.

Outra característica do neoconstitucionalismo é a garantia da jurisdição constitucional. Segundo Max Moller<sup>31</sup>, nas constituições contemporâneas é possível identificar várias técnicas de controle de constitucionalidade das leis, tanto um controle *a priori* como *a posteriori*, ou seja, antes ou depois da promulgação de uma lei.

Para fazer esse controle, é necessária a existência de um controle externo ao Poder Legislativo, autodenominado de Tribunal Constitucional, que transportando a ideia para o

---

<sup>27</sup> MOLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Editora: Livraria do Advogado. 1ª edição. 2011. pág. 30.

<sup>28</sup> Alexandre de Moraes apud Pedro Lenza, **Direito Constitucional Esquematizado**, 25ª ed. p. 77.

<sup>29</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 11ªed. São Paulo: Método, 2010. p. 195.

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 46.

<sup>31</sup> MOLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Editora: Livraria do Advogado. 1ª edição. 2011. pág. 32.

ordenamento jurídico brasileiro, seria funções atribuídas constitucionalmente ao Supremo Tribunal Federal.

Em acréscimo, a jurisdição constitucional busca um reequilíbrio de poderes estatais, tornado, assim, o Poder Judiciário não como um mero aplicador das normas criadas pelo Poder Legislativo – como se acreditava no constitucionalismo moderno conforme delineado anteriormente -, mas consolida-se como um poder igual e não dependente do Legislativo, assumido um papel de controlador e guardião do direito. Surge daí, a centralidade do exercício judiciário em prol do êxito do modelo neoconstitucionalista<sup>32</sup>.

Adiante, entende-se por força vinculante da constituição o reposicionamento do Texto Constitucional dentre as fontes do direito, assim como a atribuição de seu caráter normativo, considerando a Constituição não como um mero instrumento de organização do poder estatal<sup>33</sup>.

Nessa realidade a Constituição rompe com o caráter meramente político de organização do estado, passando a ter força genuína de norma capaz de produzir efeitos nas relações jurídicas. Assim, preleciona Moller<sup>34</sup>:

Um dos elementos essenciais do processo de constitucionalização é precisamente a difusão, no seio de uma cultura jurídica, da ideia de que toda norma constitucional – independentemente de sua estrutura ou de seu conteúdo normativo – é uma norma jurídica genuína, vinculante e suscetível de produzir efeitos jurídicos.

Percebe-se que a força normativa da constituição é um atributo necessário para a teoria, tendo em vista que a constituição não prevê apenas regras, mas também vários princípios, compreendendo que o método da subsunção se apresenta como algo limitado por conta da tamanha complexidade do tecido social e da incapacidade de resolver todos os problemas com base apenas em regras.

---

<sup>32</sup> MOLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Editora: Livraria do Advogado. 1ª edição. 2011. pág. 32-33

<sup>33</sup> ZIEGLER, Joici. UNSER, Rosemara. FERNANDES, Paula. Neoconstitucionalismo: origem, conceito e características. Salão do Conhecimento. Unijuí. Evento: **XXII Jornada de Pesquisa**. 2017. p. 5.

<sup>34</sup> MOLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Editora: Livraria do Advogado. 1ª edição. 2011. pág. 34.

Nesse cenário, é inevitável pensar apenas em uma aplicabilidade de subsunção da norma, dando margem para o aparecimento da interpretação jurisdicional, através especialmente da ponderação de princípios. Pela ponderação de princípios há a criação do Direito de acordo com um caso concreto, pois, diante da limitação de normas, o julgador passa a inovar o ordenamento dentro de uma construção lógica, podendo interesses envolvidos das partes. É nesse contexto que surge o protagonismo do Poder Judiciário.

Como uma das principais e inovadoras características propostas pelo neoconstitucionalismo, a sobreinterpretação da norma constitucional tenta preencher todos os espaços vazios do ordenamento, ou seja, não existe nenhuma matéria que não seja minimamente prevista no Texto Constitucional<sup>35</sup>. Essa ideia faz transparecer que o Texto Constitucional só tem aparente lacunas, sendo essas supostas lacunas supridas e objeto da interpretação do julgador em um caso concreto.

Em consequência lógica da força vinculante da constituição, tem-se a característica da aplicabilidade direta das normas constitucionais, ou seja, a Constituição tem força vinculante quando as suas normas são aplicadas diretamente; e as normas só são diretamente aplicadas por conta da característica da força vinculante<sup>36</sup>. Pode-se dizer que a característica da aplicação direta dessas normas consiste em um dogma do neoconstitucionalismo, o qual impõe ao julgador uma mudança de postura, tornando-o um sujeito ativo da lei, pois, mesmo diante de ausência normativa, os juízes precisam atuar em prol de resolver a lide.

Por fim, tem-se a característica da influência da Constituição sobre as relações políticas. Esse, considerado como um dos principais e mais marcantes do neoconstitucionalismo, é a base central de construção e fundamentação da atuação das demais características. Tem como principal função legitimar a atuação jurisdicional na construção de soluções jurídicas tomando por base os princípios<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> MOLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Editora: Livraria do Advogado. 1ª edição. 2011. pág. 36.

<sup>36</sup> ZIEGLER, Joici. UNSER, Rosemara. FERNANDES, Paula. **Neoconstitucionalismo: origem, conceito e características**. Salão do Conhecimento. Unijuí. Evento: XXII Jornada de Pesquisa.. 2017. p. 6.

<sup>37</sup> MOLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Editora: Livraria do Advogado. 1ª edição. 2011. pág. 41.

Diante de todo esse cenário, percebe-se que a evolução do constitucionalismo até os dias atuais foi acompanhada do aumento do protagonismo judicial na resolução de matérias consideradas de teor político<sup>38</sup>.

Esse aumento de protagonismo se dá basicamente por dois fatores. Primeiro, temos o processo de constitucionalização inclusivo, que busca abranger nas constituições conteúdos de alto teor político, bem como o aparecimento de vários direitos fundamentais sustentados pelas bases principiológicas, abrindo caminho para que mais controvérsias chegassem à apreciação do Poder Judiciário, especialmente na Corte Constitucional. Segundo, até mais por um processo histórico, é cediço a crescente desconfiança da sociedade em relação às instâncias políticas representativas, forçando, assim, que o Judiciário exerça a principal função de guardião dos direitos fundamentais insculpidos no Texto Constitucional<sup>39</sup>.

As mudanças trazidas pelo neoconstitucionalismo trouxeram grandes impactos no ordenamento jurídico brasileiro. Fato é que a Constituição brasileira de 1988 assumiu um claro compromisso com a transformação social emergente no tecido social pátrio por meio da promoção dos direitos fundamentais<sup>40</sup>. A seguir, veremos a atuação das cortes constitucionais na determinação dos resultados de políticas públicas como um claro desdobramento das características neoconstitucionalistas.

---

<sup>38</sup>SARMENTO, Daniel. **O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 113-146.

<sup>39</sup>BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018b, p. 44-46.

<sup>40</sup>SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. CUNHA, Eduarda. **Processos estruturais no sul global**. O judiciário como fórum de protestos em processos estruturais: revisitando Grootboom. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 142.

### 3. O JUDICIÁRIO COMO SUJEITO ATIVO NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O comportamento das Cortes Constitucionais na demarcação dos resultados das políticas públicas é uma das principais características do neoconstitucionalismo e um dos principais desdobramentos do comportamento estatal do fim século XX e início do século XXI, principalmente, em democracias recentes. O mundo pós segunda guerra mundial experimentou uma ampla constitucionalização dos direitos fundamentais, acompanhado pela proliferação do modelo de revisão judicial criada nos Estados Unidos da América. Nessa toada, o Poder Judiciário passa a desempenhar um protagonismo na resolução de várias questões sociais e políticas que acarretam debates que dividem o mundo jurídico atual<sup>41</sup>.

No presente capítulo, este trabalho é dividido em três partes. Na primeira, realiza-se uma análise sobre a possibilidade do Judiciário interferir nas políticas públicas. Na segunda parte, faz-se uma investigação dos principais obstáculos que ainda impedem uma maior aceitação da atuação judicial, bem como a necessária mudança de paradigma que circunda esses impeditivos. Por fim, analisa-se a atuação do Poder judiciário brasileiro, especialmente, em políticas públicas.

#### 3.1. Interferência do Poder Judiciário em políticas públicas

A chegada do neoconstitucionalismo proporcionou o desenvolvimento do modelo de constituição conhecido atualmente, caracterizado pela crescente participação do Poder judiciário nas decisões de cunho político-sociais<sup>42</sup>.

Apoiado na ideia da constituição como centro de todo ordenamento jurídico - como uma espécie de sol em que todas as leis gravitam em torno desse astro - surgiu a necessidade de se criar um órgão responsável pela defesa das normas ali elencadas. Tendo como base o sistema Inglês de jurisdição, o modelo de tripartição dos poderes atribui ao judiciário a função

---

<sup>41</sup>DER BROOKE, Bianca M. Schneider. **Processos estruturais no sul global**. Constitucionalismo transformador e litígios estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo” e a tomada de decisão participativa. Londrina. PR. Thoth, 2022, p. 93.

<sup>42</sup>BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo : os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6ª edição. Saraiva, 2017. p. 439.

de dizer o direito, como preleciona Antônio Carlos De Araújo Cintra, Candido Rangel Dinamarco e Ada Pellegrini Grinover<sup>43</sup>:

Uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça. Essa pacificação é feita mediante a atuação da vontade do direito objetivo que rege o caso apresentando em concreto para ser solucionado; e o Estado desempenha essa função sempre mediante o processo, seja expressando imperativamente o preceito (através de uma sentença de mérito), seja realizando no mundo das coisas o que o preceito estabelece (através da execução forçada).

O objetivo dessa criação está totalmente relacionada na busca de resolução de conflito de interesses cada vez mais complexos e dinâmicos fruto da intrincada sociedade atual, aplicando a lei ao caso concreto e interpretando as normas infraconstitucionais sempre à luz do Texto Constitucional. Toda essa responsabilidade é atribuído aos Juízes e aos Tribunais<sup>44</sup>.

Só a título de exemplo, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXV<sup>45</sup>, prevê como direito fundamental o princípio da inafastabilidade da jurisdição, sendo tal uma inexorável manifestação dessa atribuição ao julgador, ou seja, há uma imposição constitucional de atuação do Poder Judiciário quando houver lesão ou ameaça a qualquer direito.

É nesse contexto que se debate a possibilidade de interferência judicial no âmbito das políticas públicas. A doutrina brasileira costuma acatar e repetir a conceituação de políticas públicas dada por Maria Paula Dallari Bucci; segundo a autora<sup>46</sup>:

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

<sup>43</sup>CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 26ª edição. Malheiros, 2010. pag. 149.

<sup>44</sup>BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6ª edição. Saraiva, 2017. pag. 440.

<sup>45</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 07 de dezembro de 2012.

<sup>46</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

Percebe-se que o conceito aqui elencado é dotado de vários aspectos. Primeiramente, políticas públicas não são uma espécie criada pelo direito, mas sim formado por um conjunto de arranjos complexos que o direito tenta explicar ou regular<sup>47</sup>. Com base nessa ideia, nota-se o porquê da dificuldade do direito em lidar com esse tipo ideal de conceituação a qual no caso concreto pode sofrer interferências das mais diversas conjunturas políticas do momento.

Ademais, não passa despercebido a dimensão processual do conceito de políticas públicas, uma vez que não se trata de uma ação isolada do Poder Público, mas sim um conjunto de atos sinérgicos em busca de um fim comum e definido.

Fica evidente, portanto, que quando se discute a atuação do Poder Judiciário em políticas públicas, é necessário está ciente de que se trata de debater um tema complexo, o qual prevê a intervenção de um órgão diverso (Judiciário) no planejamento e execução de tarefas geralmente atribuídas aos Poderes representativos (Legislativo e Executivo). Essa possibilidade de intervenção não está desacompanhada de críticas, sendo esse último objeto de análise do próximo tópico.

### **3.2 Os entraves interpretativos da atuação judicial no constitucionalismo contemporâneo**

O Direito deve evoluir junto com a dinâmica social, visto que a consolidação do Estado Democrático proporcionou o acesso da população a vários direitos fundamentais não experimentado antes. É nesse paradigma que os parâmetros tradicionalmente utilizados para tentar deslegitimar a atuação das Cortes Constitucionais merecem uma releitura à luz dos problemas do século atual.

---

<sup>47</sup>Segundo Maria Paula Dallari Bucci: “Embora estejamos raciocinando há algum tempo sobre a hipótese de um conceito de políticas públicas em direito, é plausível considerar que não haja um conceito jurídico de políticas públicas. Há apenas um conceito de políticas públicas que servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho nesse campo. Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública” (O conceito de política pública em direito, p. 47). BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 47.

### 3.2.1 Separação dos Poderes

Arrimada nas teorias clássicas do direito, a ideia de separação dos poderes tinha como principal alvo atribuir liberdades para os indivíduos sob o julgo, principalmente, dos monarcas da época. Essa concepção era tão revolucionária e poderosa que foi capaz de tirar o monopólio do poder estatal de grandes regimes absolutista tidos como implacáveis. Dallari<sup>48</sup> cita que esse entendimento clássico idealizou que a liberdade não está amplamente resguardada quando está concentrada na mão de uma só pessoa ou um só órgão, visto que essa concentração funciona como uma estufa para a tirania.

No final do século XIX, essa ideia era tida como um sustentáculo para evitar a formação de governos absolutistas, ou seja, a ideia concebida se encaixava perfeitamente na resolução dos problemas sociais daquela época<sup>49</sup>.

A utilização da locução “separação de poderes” pode causar uma confusão com o real conteúdo do que será analisado, pois alguns doutrinadores costumam empregar o vocábulo como algo estático. Todavia, destaca-se que o Poder estatal é uno e indivisível<sup>50</sup>. Há, contudo, uma separação de funções e não de Poderes, até porque todos os “poderes” estão subordinados à Constituição<sup>51</sup>.

Essa correção terminológica é de extrema importância, pois funcionará como premissa hermenêutica no presente tópico. Após essa análise conceitual, é necessário entender o núcleo essencial do princípio da separação de funções no Estado Democrático de Direito, que, de logo adiante, não pode operar apenas em uma concepção liberal de proteção da burguesia em face da condensação de poder. Não apenas o direito de primeira dimensão deve ser protegido pela separação de poderes, mas todas as dimensões dos direitos fundamentais.

Fernando Suordem<sup>52</sup> defende como núcleo do princípio que "na sua dimensão

---

<sup>48</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª edição. Saraiva, 2006. pag. 216

<sup>49</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª edição. Saraiva, 2006. pag. 206.

<sup>50</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. artigo 3º. Brasília: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 08 de dezembro de 2022.

<sup>51</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª edição. Saraiva, 2006. pag. 217.

<sup>52</sup>SUORDEM, Fernando. **O Princípio da Separação dos Poderes e os Novos movimentos sociais. A Administração Pública no Estado Moderno: Entre as exigências de liberdade e Organização**, Coimbra:

orgânico-funcional, o princípio da separação dos poderes deve continuar a ser encarado como princípio da moderação, racionalização e limitação do poder político estatal, no interesse da liberdade. Essa constitui seguramente o seu núcleo imutável".

Extrai-se do conceito ora elencado que a separação de poderes não é um fim em si mesmo, mais um instrumento em prol de viabilizar uma efetividade aos feitos do movimento constitucionalista; sem nenhuma mácula de dúvida, a principal característica da teoria neoconstitucionalista foi afirmar direitos fundamentais no epicentro do ordenamento jurídico.

Ora, constata-se, portanto, ser de uma tamanha estranheza apontar o princípio da separação dos poderes como entrave à efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que aquela interpretação meramente formal aniquila qualquer alcance de resguardar os direitos conquistados ao longo dos séculos. Essa releitura busca redimensionar o papel do Judiciário na efetivação da Constituição.

A seguir, abordam-se alguns pensadores do Direito que coadunam com essa nova visão do papel do Judiciário.

Lênio Streck<sup>53</sup> descreve que a partir da nova ordem jurídica inaugurada pela Constituição Federal de 1988 que

As inércias do executivo e falta de atuação do legislativo passam a poder ser supridas pelo judiciário, justamente mediante a utilização dos mecanismos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado Democrático de Direito. Ou isto, ou tais mecanismos legais constitucionais podem ser expungidos do texto magno.

No mesmo sentido, Andréas Krell<sup>54</sup> aponta que

Parece-nos cada vez mais necessária à revisão do vetusto dogma da Separação dos poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços sociais básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativos e Executivo no Brasil se mostram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos

---

Almedina, 1995.

<sup>53</sup>STRECK, Lênio Luiz. In 1988-1998, uma década de Constituição; **As constituições sociais e a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental**, p. 323.

<sup>54</sup>KRELL, Andréas. **Controle Judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais. A Constituição Concretizada Construindo pontes com o público e o privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2000, p. 29.

constitucionais

Ainda de forma mais incisiva, Cappelletti<sup>55</sup>, já defendia a necessidade de um Judiciário mais ativo e capaz de assumir compromissos mais robustos na sociedade:

A dura realidade da história moderna logo demonstrou que os Tribunais -tanto que confrontados pelas duas formas acima mencionadas de gigantismo estatal, o legislativo e o administrativo -não podem fugir de uma inflexível alternativa. Eles devem de fato escolher uma das duas possibilidades seguintes: a) permanecer fiéis, com pertinácia, à concepção tradicional, tipicamente do século XIX, dos limites da função jurisdicional, ou b) elevar-se ao nível dos outros poderes, tomar-se enfim o terceiro gigante, capaz de controlar o legislador mastodonte e o leviatanesco administrador

Dos trechos aqui expostos, percebe-se uma preocupação em comum: traçar um novo perfil de atuação do Poder Judiciário como um canal de efetivação dos direitos fundamentais no século XXI. É importante mencionar que em nenhum momento os autores defendem uma supremacia de qualquer poder ou função estatal, mas sim a supremacia das normas e princípios insculpidos na Constituição, tirando o Judiciário como um mero carimbador de decisões políticas dos poderes representativos.

Outra característica relevante com a chegada do neoconstitucionalismo e que obriga necessariamente uma releitura da separação dos poderes é a importância normativa que os princípios constitucionais têm assumido atualmente. Como ensina Daniel Sarmento<sup>56</sup>:

As Constituições são compostas por princípios e regras jurídicas. Uma Constituição que só contivesse princípios não emprestaria a segurança jurídica e previsibilidade necessárias ao ordenamento, uma Constituição fundada exclusivamente em regras não possuiria a plasticidade necessária à acomodação dos conflitos que eclodem na sociedade

Aquele pensamento de completude do sistema jurídico elaborado exclusivamente pelo legislador está defasado, atualmente só é possível falar na completude a partir de uma Constituição principiológica devido à dinamicidade da sociedade atual, requerendo, assim, um novo papel dos interpretes, especialmente dos julgadores. Nessa ordem de ideias, pontifica Ney Barros Bello Filho<sup>57</sup>:

<sup>55</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999, p. 47

<sup>56</sup>SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2000, p 195.

<sup>57</sup>BELLO Filho, Ney Barros. **Sistema Constitucional Aberto**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 23.

A Constituição compõe-se de texto e de realidade. Há um binômio do qual não pode fugir o intérprete. O espaço constitucional compõe-se de dois planos: o texto e a realidade. Isso implica em dizer que a concepção que isola o fenômeno constitucional em apenas um dos campos o texto ou a realidade -são visões redutoras de um espaço complexo

Percebe-se, portanto, que é exigido do julgador do século XXI uma postura ativa que visa permitir que a Constituição não afunde em uma realidade instável como a que vivemos. Tal postura passa necessariamente por uma nova releitura da separação dos poderes, adequada a nosso tempo de problemas de alta complexidade violadores de direitos fundamentais.

### **3.2.2 Legitimidade**

O Estado Democrático de Direito é baseado em leis legitimada pela vontade popular. É nesse contexto que a tese de legitimidade democrática busca entender se o Poder Judiciário, ao fazer o controle de políticas públicas, tem plausibilidade legal para essa atuação.

Em regra, e à luz de uma concepção clássica, cabe ao Legislativo a criação das Leis que deverão guiar as condutas dos demais poderes; ao Executivo cabe governar e administrar a máquina pública; e, por fim, o Judiciário atua sempre que presente lesão ou ameaça a direito, consolidando-o como guardião dos direitos elencados no Texto Constitucional.

A problemática aumenta quando se vincula essa atuação com temas relacionados às políticas públicas. Como mencionado anteriormente, os Poderes Legislativo e Executivo são tradicionalmente responsáveis por gerir o essencial e alocar recursos para as ânsias da sociedade. Sendo assim, indaga-se: o Poder Judiciário tem legitimidade para atuar no controle de políticas públicas, visto que os juízes não são eleitos de forma democrática?

Antes de adentrar na análise da suposta ofensa que o controle judicial acarreta ao sistema democrático, é oportuno analisar esse fenômeno à luz da própria democracia brasileira.

Logo no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, ao dispor que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” consagra a ideia de soberania popular, característica notável do

Estado Democrático e Social de Direito.

Na etimologia da palavra “democracia” tomando por base as ideias gregas, percebe-se que essa define muito bem sua essência, *demo* (significa povo) e *kracia* (significa governo), ou seja, o governo do povo<sup>58</sup>. Acompanhado dessa ideia, temos o voto como o principal instrumento à disposição da população para que possa exercer a sua soberania.

Entretanto, Daniel Silva Passos<sup>59</sup> alerta para os perigos da adoção de um sistema democrático meramente formal, haja vista que, sob essa ótica, perpetuariam os paradigmas liberais já superados pelo Estado social.

Adiante, afirma que a democracia não pode ser resumida apenas no exercício do voto, pois se assim fosse, nas palavras de Daniel<sup>60</sup> essa se tornaria “mero instrumento de legitimação do exercício do poder pelo grupo mais forte”

Quando se olha sob o prisma do eleitor brasileiro, a situação é ainda mais agravada, haja vista o atual cenário onde existe uma distância enorme entre os representantes eleitos e os seus eleitores. Não é forçoso dizer que há muito tempo a representatividade brasileira não passa de mera formalidade, pois na prática os interesses dos representantes não estão alinhados aos dos eleitores.

Alguns doutrinadores sustentam que as políticas públicas já são submetidas ao crivo do controle político-social, como se observa no trecho escrito por Ana Paula de Barcellos<sup>61</sup>:

A definição e execução das políticas públicas já estariam submetidas ao controle político-social dos grupos de oposição e da população em geral, que manifesta sua opinião sobre o assunto ao menos nas eleições

Contudo, esse não é o posicionamento majoritário que prevalece entre os doutrinadores, muito menos quando analisamos a dinâmica dos poderes atualmente,

---

<sup>58</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª edição. Saraiva, 2006. p. 145-146.

<sup>59</sup>PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. 1ª edição. Saraiva, 2014. p. 82.

<sup>60</sup>PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. 1ª edição. Saraiva, 2014. p. 83.

<sup>61</sup>BARCELLOS, Ana de. **Curso de Direito Constitucional**. Forense, 2018. p. 822.

especialmente, a brasileira.

Inegável o papel que o Poder Judiciário assume com a chegada do neoconstitucionalismo no ordenamento jurídico de vários países. Nesse sentido, Tatiana Serfejan<sup>62</sup> defende que “a atuação do juiz não é política, mas sim constitucional, sob o fundamento da intangibilidade dos direitos fundamentais. O judiciário seria assim, um poder contramajoritário”.

Adiante, também pontua nesse sentido Roberto Gargarella<sup>63</sup> sobre a atuação das Cortes Constitucionais na resguarda de direitos fundamentais da parcela de população mais periféricas:

Podíamos dizer que os juízes se encontram institucionalmente colocados em uma excelente posição para favorecer a deliberação democrática: com efeito, o poder judiciário é a instituição responsável pelo recebimento de reclamações (querelas) de todos aqueles que são, ou sentem que tenham sido tratados indevidamente no processo político de tomadas de decisões.

Partindo da premissa que todos os poderes devem cumprir com os comandos constitucionais, qualquer tese de ilegitimidade na atuação jurisdicional em políticas públicas não se sustenta.

Portanto, apontamentos baseados apenas em clichês como “o ativismo é ilegítimo e de nada serve” pouco contribuem com a verdadeira realidade de um povo no qual a judicialização das políticas públicas é um fenômeno inevitável em países emergentes. Esses dogmas podem até ser interessantes no mundo acadêmico, porém em nada contribuem na prática, no “impacto social”<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> SEFERJAN, T. R. O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. (Org.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. 1ed.São Paulo: Atlas, 2010, v., p. 311.

<sup>63</sup>GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve. manual de filosofia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 218.

<sup>64</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Processos estruturais no sul global**. O poder judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 373.

### 3.3 A atuação do Poder Judiciário Brasileiro em políticas públicas: o garantidor das promessas constitucionais

A Constituição Federal de 1988, até como forma de tentar firmar o equilíbrio desfigurado no período de regime militar que a antecedeu, utilizou-se das ideias de Montesquieu para colocar em evidência a separação de competências como um dos seus princípios fundamentais, elencado no artigo 2º. Dessa forma, o modelo tripartite foi adotado com funções específicas distribuídas entre o Legislativo, Executivo e Judiciário, tendo como instrumento de independência e garantidor da harmonia entre os três Poderes a ideia estadunidense do sistema de freios e contrapesos<sup>65</sup>.

Nesse pensamento, o legislador constituinte originário definiu a forma legítima do exercício do poder estatal, cabendo à Constituição desenhar funções específicas a órgãos diversos dentro do Estado. É cediço que no Brasil de outras épocas foi possível perceber uma maior condensação de atribuições aos Poderes Legislativo e Executivo, foi só com a chegada das ideias neoconstitucionalistas, no período de redemocratização do país, que a atuação do Judiciário ficou em evidência<sup>66</sup>.

Nesse novo paradigma, cabe ao Poder Judiciário, se provocado, garantir a proteção dos direitos fundamentais, quando os poderes políticos estiverem violando esses direitos, ainda que sob a alegação de estarem atuando conforme a vontade da maioria<sup>67</sup>.

Deveras, embora não ter desenvolvido um modelo sólido de Estado Social, o Brasil buscou a redemocratização pela via da amplificação do rol de direitos e garantias fundamentais

---

<sup>65</sup> SAID FILHO, Fernando Fortes. A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL: por uma necessária (re)leitura a partir do poder judiciário. *Revista Jurídica Cesumar* - Mestrado, [S.L.], v. 20, n. 2, p. 213-225, 2 out. 2020. Centro Universitario de Maringa. <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2020v20n2p213-225>. Pag. 8

<sup>66</sup> SAID FILHO, Fernando Fortes. A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL: por uma necessária (re)leitura a partir do poder judiciário. *Revista Jurídica Cesumar* - Mestrado, [S.L.], v. 20, n. 2, p. 213-225, 2 out. 2020. Centro Universitario de Maringa. <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2020v20n2p213-225>. Pag. 8-9.

<sup>67</sup> MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Influxos do Neoconstitucionalismo inclusivo na realização dos Direitos Fundamentais Sociais: análise da primazia do Poder Judiciário na perspectiva das Teorias da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Máxima Efetividade. In: Terezinha de Oliveira Domingos; Jaqueline Mielke; Caroline Ferri. (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas I*. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 01, p. 371-400, p. 392-394

insculpidos na Constituição. O próprio Estado se comprometeu a fomentar projetos de mitigação dos problemas sociais brasileiros, amplificando substancialmente a expectativa da população brasileira acerca da efetivação das promessas constitucionais.

Todavia, o Estado Brasileiro se mostrou ineficaz na efetivação de tais projetos em razão de dois fatores decisivos: a expansão significativa das suas atribuições pós 88 e a capacidade financeira para tentar materializar os objetivos assumidos. Nesse diapasão, Engelman<sup>68</sup>, defende que essa ocorrência se dar pela “incapacidade do constitucionalismo moderno e da própria expressão do Estado Constitucional em dar conta dos novos desafios”. Esse projeto longe da realidade de transformação social com base apenas em texto normativo esbarra em face de limites estruturais que interferem na atuação dos poderes.

É a partir desse ponto em que o Estado – diante de uma estrutura carente de dinamicidade e inovação – não consegue gerir satisfatoriamente as políticas públicas. Nessa realidade, os indivíduos passam a buscar pela via jurisdicional a proteção e a execução das promessas constitucionais. O problema se acentua ainda mais no contexto da sociedade brasileira, tendo em que as violações ao Texto Constitucional tanto se dar devido à falta de texto normativo infraconstitucional quanto pela ausência de estrutura capaz de efetivar os direitos elencados<sup>69</sup>.

Tudo isso faz com que diversas matérias de cunho político cheguem até a Suprema Corte, conforme preleciona Santos<sup>70</sup>:

No caso do Brasil, mesmo descontando a debilidade crônica dos mecanismos de implementação, aquela exaltante construção jurídico-institucional tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição, de tal forma que a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de procura dos tribunais.

Observa-se, portanto, que a judicialização da política é algo inevitável diante do

---

<sup>68</sup> ENGELMANN, Wilson. A Crise Constitucional: a linguagem e os direitos humanos como condição de possibilidade para preservar o papel da Constituição no mundo globalizado. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 226.

<sup>69</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucionais**. JusPodivm. 2016. p. 58-59.

<sup>70</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 25

rearranjo estrutural e da dinamicidade da sociedade brasileira do século XXI. Com isso, o Poder Judiciário tem por obrigação constitucional, e não por mera discricionariedade, intervir em matérias onde predominava a atuação do Executivo, em prol de assegurar o cumprimento das promessas sociais do novo modelo de Estado.

Acrescenta Luís Roberto Barroso<sup>71</sup> que a ascensão do Judiciário no processo de constitucionalização do Brasil com a Constituição Federal de 1988 é em decorrência da “insinceridade constitucional”, diante do distanciamento existente entre aquilo que prega a Constituição e a realidade do povo brasileiro, conforme explica:

O fenômeno é universal e também está conectado ao final da Segunda Grande Guerra. A partir daí o mundo deu-se conta de que a existência de um Poder Judiciário independente e forte é um importante fator de preservação das instituições democráticas e dos direitos fundamentais. No Brasil, sob a vigência da Constituição de 1988, o Judiciário, paulatinamente, deixou de ser um departamento técnico especializado do governo para se tornar um verdadeiro poder político. Com a redemocratização, aumentou a demanda por justiça na sociedade e, conseqüentemente, juízes e tribunais foram crescentemente chamados a atuar, gerando uma judicialização ampla das relações sociais no país. Esse fato é potencializado pela existência, entre nós, de Constituição abrangente, que cuida de ampla variedade de temas.

Nesse sentimento, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou diversas vezes sobre a possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas em prol de resguardar os direitos fundamentais. Em decisão monocrática em Ação Declaratória de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de nº 45, considerada um *leading case* na matéria referente ao controle jurisdicional das políticas públicas, Celso de Mello<sup>72</sup> entendeu que o Judiciário é ente “idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas”, quando previstas no texto da Carta Política (...) quando venham a ser violadas de forma parcial ou total pelas instâncias governamentais destinatárias do comando constitucional”

Interessante é notar que a judicialização da política, além de aumentar o número de processos que chegam até os tribunais brasileiros, essa também aumentou a carga qualitativa das decisões, ou seja, litígios que guardam características de alta complexidade, cujas pretensões exercem tensões sobre vários indivíduos ou instituições diretas ou indiretamente que,

<sup>71</sup>BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v. 5, número especial, 2015, p. 28.

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 45 Relator: Ministro Celso de Mello. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de maio 2004.

na maioria dos casos, excedem os contornos da lide tradicional. Essas demandas, não raramente, são enfrentadas com certo descuido, ignorando os contextos em que a lide está cercada, bem como suas complexas consequências sociais, políticas e econômicas<sup>73</sup>.

As lides que envolvem políticas públicas são um clássico exemplo dessa problemática, visto que, ao se deparar com um quadro de violação sistemática de direitos fundamentais, resultante de ações ou omissões estatais, juízes, na maioria das vezes, estão “contaminados” pelos vícios de resolução das lides tradicionais e decidem apenas em uma perspectiva meramente individualista, sem se preocupar em levantar os reais problemas daquela demanda<sup>74</sup>.

É nesse panorama preocupante de ineficiência, que vem sendo discutido a possibilidade de que problemas dessa natureza levados ao Poder Judiciário, cujo assunto gravita em torno de políticas públicas multifacetadas, sejam resolvidos por meio de processos estruturais. Por viabilizarem um ambiente processual mais dialógico e participativo, parecem ser um canal de efetivação de demandas que, sem dúvida, exigem a implementação de medidas mais flexíveis e pragmáticas, como é o clássico caso das políticas públicas<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Processos estruturais no sul global**. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 195.

<sup>74</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Processos estruturais no sul global**. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 195-196.

<sup>75</sup> FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Processos estruturais no sul global**. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. Londrina, PR: Thoth, 2022, p.196.

#### **4. PROCESSOS ESTRUTURAIS: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA, DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E CARACTERÍSTICAS**

Compreendido o fenômeno da judicialização - trazendo apontamentos desde os povos primitivos até as características do neoconstitucionalismo, bem como seus desdobramentos em políticas públicas - passa-se à análise de um dos principais métodos/canais de efetivação da “judicialização dos direitos fundamentais” da atualidade: a ideia de processos estruturais.

No presente capítulo, em seu primeiro tópico, traça-se um panorama da construção histórica do instituto e seus reflexos nos dias de hoje. Ademais, busca-se definir os pressupostos do seu reconhecimento através do entendimento doutrinário estrangeiro e brasileiro.

No segundo tópico, busca-se entender os primeiros apontamentos e estudos sobre o tema à luz da doutrina e da jurisprudência pátria sobre processos estruturais. Essa compreensão é fundamental para uma posterior análise da atuação do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 635, a qual tem como objeto as políticas públicas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e seus reflexos na atuação policial.

##### **4.1 Construção histórica e conceituação**

As primeiras conjecturas sobre processo estrutural foram realizadas nos Estados Unidos, no final da década de 1970. Essas nasceram fruto da atividade jurisdicional da Suprema Corte Americana em meados dos anos de 1950 e que acabaram se desenvolvendo nos anos seguintes<sup>76</sup>. Por oportuno, como apontado em tópicos anteriores, nesse intervalo da história o sistema judiciário estava sofrendo grandes mudanças de paradigma na sua atuação, principalmente pela ruptura entre o chamado Estado de Direito Legal para o Estado de Direito Constitucional como marco simbólico os julgamentos de Nuremberg.

---

<sup>76</sup>MOLLER, Gabriela Samrsla. DE MARCO, Cristian Magnus. **Processos estruturais no sul Global**. Processos estruturais e decolonialidade. Londrina, PR. Thoth, 2022. p. 29.

Percebeu-se que as demandas que chegavam ao Judiciário não eram resolvidas através dos meios tradicionais do processo, precisava ir além. Esses litígios exigiam, em prol de sua adequada resolução e assistência, duas formas inovadoras de atuação do Poder Judiciário: (a) maior substantivação do direito (hermenêutica criativa, ampliativa dos sentidos) e uma (b) maior atuação para efetivação do direito (*structural injunctions*), ou seja, mesmo proferida a decisão, era necessário uma fiscalização por parte do juiz em prol de garantir a efetivação da decisão<sup>77</sup>.

Segundo Owen Fiss, o caso *Brown v. Board of education* inaugurou uma nova forma de processualidade que colocava o Poder Judiciário como peça-chave no tabuleiro das decisões que envolviam de um lado uma coletividade e de outro uma ou mais organizações estatais<sup>78</sup>. Nessa nova perspectiva, o Judiciário abre as portas da corte para um debate com burocratas, tornando-se o juiz um intermediador e, ao mesmo tempo, um intérprete dos preceitos fundamentais à luz da dinâmica social emergente em um determinado tempo.

O caso *Brown v. Board of education*, o qual teve duas fases, chegou na Suprema Corte Americana em 1952 fruto das várias reivindicações dos movimentos negros através da via judicial, como reação à inércia dos poderes Executivo e Legislativo em prol de mudar a realidade segregacionista nas escolas estadunidenses. De forma inédita, em 1954, a Corte decidiu que a segregação racial nas escolas públicas era inconstitucional, por ser uma afronta ao princípio da igualdade; observa-se que, nesse momento, manifesta-se uma das características do neoconstitucionalismo apontada anteriormente, qual seja: a garantia da jurisdição constitucional. A decisão teve um impacto enorme no rearranjo da ordem constitucional daquele país, visto que invalidou todas as leis estaduais e locais que coadunavam com a ideia de escolas públicas separadas pela cor dos alunos, ocorrendo uma verdadeira reformulação na estrutura burocrática estadunidense<sup>79</sup>. Essa primeira fase expôs a maior substantivação do direito (hermenêutica criativa, ampliativa dos sentidos) e sua aplicação a um caso concreto.

<sup>77</sup>MOLLER, Gabriela Samrsla. DE MARCO, Cristian Magnus. **Processos estruturais no sul Global**. Processos estruturais e decolonialidade. Londrina, PR. Thoth, 2022. p. 38.

<sup>78</sup>VIOLIN, Jordão. **Processos Estruturais em Perspectiva Comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 07 setembro 2022, p. 78-83.

<sup>79</sup>JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes: da suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 92-96 e PUGA, Mariela. **Litigio Estructural**. 2013. Programa de Doctorado - Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013, p. 92-96.

Ato contínuo, a atuação da corte não ficou estritamente limitada ao objeto do pedido judicial que era a simples tese de inconstitucionalidade das medidas segregacionistas. O caso retornou à Suprema Corte, conhecido como *Brown II*, em prol de se discutir a implementação/efetividade do *Brown I*<sup>80</sup>.

Foi com essa última decisão que foi possível detectar uma nova forma de processualidade, pois, além da declaração de inconstitucionalidade não ter ocasionado os efeitos necessários para a mudança da realidade, a Corte entendeu que tal efetivação demandava uma operação nas próprias estruturas das organizações, manifestando uma maior atuação para efetivação do direito (*structural injunctions*) impugnado<sup>81</sup>.

Antes de se prosseguir nos tópicos seguintes, faz-se crucial, nesse momento, diferenciar três conceitos fundamentais da pesquisa, quais sejam: litígios/problemas estruturais, processos estruturais e decisões estruturais.

Os litígios coletivos estruturais são embates que envolvem interesses juridicamente importantes no tecido social, em que um dos polos é visto enquanto uma coletividade titular de direitos e deveres. O que diferencia litígios estruturais de litígios tradicionais é que naquele os direitos atribuídos ao coletivo não são violados por uma ação específica e singular da outra parte, mas se desenrolam de um estado de coisas contrário ao próprio direito posto, cuja transformação, depende, na maioria das vezes, da reorganização da máquina burocrática estatal<sup>82</sup>.

Já os processos estruturais podem ser definidos como um agrupado ordenado de atos jurídicos com o fim de obter uma tutela judicial coletiva com capacidade de transformar,

---

<sup>80</sup> FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 212-246, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247/218>. Acesso em: 19 abr. 2021, p. 220-221.

<sup>81</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos Estruturais em Perspectiva Comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 07 setembro 2022, p. 70-77.

<sup>82</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, p. 340, out. 2018.

progressivamente, um estado de coisas A (violadores de direitos fundamentais), em um estado de coisas B, apto a promover a efetivação da violação. O grande interesse nesse novo tipo de processualidade decorre de que a coletividade requer a efetivação dos direitos assegurados constitucionalmente do próprio Estado, fato que acaba por penetrar nas entranhas burocráticas do arranjo estrutural o qual, majoritariamente, perpetua-se por longos anos<sup>83</sup>.

Por fim, a decisão estrutural é aquela que tem como premissa a constatação de um estado de coisas contrário ao próprio ordenamento jurídico, projeta o estado ideal de coisas que se pretende (fim), bem como o modo pelo qual esse projeto deve ser alcançado (meios). Nas palavras de Fredie Didier Jr.<sup>84</sup>, “a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado”.

#### 4.2 Processos estruturais no Brasil e suas manifestações

O sistema jurídico brasileiro tenta acompanhar a dinamicidade dos problemas sociais do século XXI se utilizando de instrumentos teóricos e práticos produzido por pensadores neoconstitucionalistas. Embora essa mudança de paradigma processual no Brasil ainda esteja em pleno desenvolvimento, percebe-se várias manifestações, mesmo que de forma singela, dessa nova perspectiva de processualidade nos mais diversos âmbitos de poder da república.

Em sede judicial, a importância dos processos estruturais só foi ganhar destaque no ano de 2015, quando o Supremo Tribunal Federal passou a analisar o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, a qual almejava o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucionais (ECI) dos cárceres brasileiro. Acredita-se que a declaração do ECI seria como uma espécie de “senha” ou “passaporte” para o Poder Judiciário se utilizar de seus pressupostos para proferirem sentenças estruturais<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup>SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. 2021. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021, p. 24.

<sup>84</sup>DIDIER JUNIOR, Fredie *et al.* Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** Nº 75, Jan./Mar. 2020, Rio de Janeiro, n. 75, p. 9, jan. 2020.

<sup>85</sup>CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Processos estruturais no sul global**. Estado de coisas inconstitucionais, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 434/435.

Já no âmbito legislativo, no mesmo ano (2015), foi publicada o “novo” Código de Processo Civil, onde já nos primeiros parágrafos da exposição de motivo do referido Códex, é possível perceber a intenção do legislador em trazer um processo efetivo frente aos desafios do século XXI, a qual transcrevo<sup>86</sup>:

Um sistema processual civil que não proporcione à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, ameaçados ou violados, que têm cada um dos jurisdicionados, não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito. Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo. Não há fórmulas mágicas. O Código vigente, de 1973, operou satisfatoriamente durante duas décadas. A partir dos anos noventa, entretanto, sucessivas reformas, a grande maioria delas lideradas pelos Ministros Athos Gusmão Carneiro e Sálvio de Figueiredo Teixeira, introduziram no Código revogado significativas alterações, com o objetivo de adaptar as normas processuais a mudanças na sociedade e ao funcionamento das instituições.

Soma-se a isso, é interessante notar a importância da ideia de transição trazida pelo legislador na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) no seu art. 23. Essa relevância transicional é essencial no atual cenário, visto que o processo estrutural, por essência, buscar implementar uma transição entre estados de coisas<sup>87</sup>.

A capacidade de o órgão julgador elaborar uma “justiça de transição”, de um lado, uma situação anterior desestruturada, e outra que se pretenda reestruturar, seria, mesmo que de forma implícita, a manifestação da essência do processo estrutural.

Ao adentrar no Código de Processo civil, percebe-se que o laconismo nas expressões ao longo do texto não seria algo a se lamentar, mas sim algo colocado ali de forma proposital pelo legislador, para que a doutrina venha a desenvolver inovações processuais que gravitam em torno das expressões. Como por exemplo, é o caso da cooperação processual (art.

---

<sup>86</sup> BRASIL. Código de processo civil e normas correlatas. – 7. ed. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf-bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 08 set. 2022, p. 26.

<sup>87</sup>VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 545.

6º), do negócio processual (art. 190), dos poderes atípicos do julgador (art. 139,IV), combinações de procedimentos (art. 327, §2º), dentre outros<sup>88</sup>.

Ainda no meio legislativo, em novembro de 2015, foi apresentado ao Senado Federal um Projeto de Lei (PLS nº 736/2015)<sup>89</sup> que pretende estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, além de dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Infelizmente, por razões de desinteresse político, a proposição encontra-se arquivada desde 2018 na referida casa.

Perpassando para o âmbito doutrinário, vê-se que os estudiosos do assunto já tercem seus primeiros passos sempre demonstrando a potencialidade da ferramenta para a sociedade brasileira. Todavia, diante da complexidade do assunto, não há um consenso na doutrina brasileira sobre a implementação procedimental do instituto.

A título de exemplo, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria Oliveira<sup>90</sup> sugerem que o processo estrutural deve se desenvolver de forma bifásica, semelhante ao que acontece no âmbito falimentar. A primeira fase seria dedicada à constatação do litígio estrutural, já a segunda fase seria dedicada à execução das modificações fundamentais.

A proposta de Sérgio Arenhart<sup>91</sup> já diverge da anterior, pois propõe que o desenvolvimento do processo estrutural deve ser regulado por decisões em cascata, onde o início seria um entendimento mais genérico do problema e avançando paulatinamente em medidas mais específicas, em um verdadeiro prognóstico processual.

Toda essa exposição jurisprudencial, legislativa e doutrinária é consequência da urgente necessidade de um método processual capaz de enfrentar o atual cenário brasileiro

---

<sup>88</sup>VITORELLI, Edilson. **Processos estruturais no sul global**. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para sua implementação prática. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 286.

<sup>89</sup>Projeto de Lei do Senado nº 736/2015, disponível em: [PLS 736/2015 - Senado Federal](#). Acesso em 03 jun.de 2023.

<sup>90</sup>DIDIER JR., Fredir; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 203, 2020, p. 45-81

<sup>91</sup>ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 225, p. 389-410, 2013.

frente aos diversos litígios estruturais que desafiam o Judiciário pátrio, tal como, a ADPF nº 635, que trata da política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro frente a graves lesões a preceitos fundamentais constitucionais, a qual será objeto de estudo adiante.

## 5. A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF N° 635

É nesse panorama emergencial e inevitável de judicialização das políticas públicas, que os adeptos do processo estrutural propõem soluções alternativas de demandas, no qual, o Poder Judiciário, ao invés de impor unilateralmente as tradicionais e velhas medidas a serem cumpridas pelo Poder Público, que muitas vezes são ineficazes, desenvolve um amplo diálogo com a Administração Pública e os grupos afetados pelo litígio estrutural. Essa atuação permite que o tribunal levante os direitos fundamentais violados no caso concreto, além de estabelecer as obrigações dos órgãos e como se dará o monitoramento em prol da melhor efetivação das obrigações impostas<sup>92</sup>.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, em recente resolução interna, criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal), constituindo um grande passo, mesmo diante de algumas limitações, na tentativa de enfrentar as problemáticas atuais diante dos litígios complexos que chegam no Tribunal.

Assim, no primeiro tópico, faz-se um esboço da criação do Cesal e de suas características, demonstrando inequívoco reconhecimento e necessidade de medidas urgentes capazes de enfrentar litígios estruturantes no Brasil.

Logo depois, faz-se uma explicação sobre a ADPF n° 635, conhecida também como “ADPF das Favelas”. Adiante, analisa-se os impactos das primeiras tentativas de enxergar a ADPF n° 635 como um processo estrutural na efetividade dos direitos fundamentais violados.

Por fim, realiza-se um prognóstico comportamental do Supremo Tribunal Federal diante de litígios estruturais e a sua devida importância em prol de efetivar os direitos fundamentais na sociedade brasileira

### 5.1 Criação do CESAL e a busca por soluções consensuais em conflitos estruturantes

---

<sup>92</sup>SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processos estruturais no sul global**. O caso Mamba: quando a busca por diálogo esvazia direitos fundamentais. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 72.

Diante da gestão sempre desafiadora do STF, o que se agrava ante ao agitado momento vivido pela sociedade brasileira, a Corte atenta à defesa da Constituição, cria métodos em prol de assegurar os direitos fundamentais diante de omissões dos poderes representativos.

Nesse contexto, a presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Weber, em 22 de dezembro de 2022, assinou a Resolução nº 790/2022 que cria o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal). Segundo a referida resolução, no parágrafo único do art. 3º, o Centro é voltado para “reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme e os que exigem, para a concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas”<sup>93</sup>.

O Centro funcionará na alçada da Presidência e será integrado por três unidades já existentes. Embora com atribuições ainda restritas, cabe ao centro a realização de audiências técnicas ou seções de conciliação ou mediação para debate de um plano ou medida ordenada pelos ministros, como exemplo, a implementação de câmeras corporais nos policiais; não lhe é atribuído ainda a competência de monitoramento.

A primeira unidade é o Centro de Mediação e Conciliação, criado recentemente, em 2020, visando à solução de questões jurídicas sujeitas à competência do STF. Já o segundo é o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ), criado também recentemente e disciplinado pela resolução nº 775/2022. Esse último tem como principal função buscar a reciprocidade do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário para a prática de atos judiciais ou administrativos. A terceira e não mais importante, é o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec), insculpido na nova resolução. Esse Centro tem como objetivo auxiliar nas resoluções de demandas voltados a reestruturar determinado estado de coisas em desconformidade com a Constituição Federal, utilizando-se de técnicas especiais de efetivação processual<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução 790/2022. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Publicada em 22 de dezembro de 2022. Disponível em: < [www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf) >. Acesso em: 21 jun. 2023.

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF cria Centro de Soluções Alternativas de Litígios. atualizada em 27 de dezembro de 2022. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499682&ori=1> >. Acesso em: 21 jun. 2023.

Adiante, será realizado uma exposição da ADPF nº 635. Ao longo do texto, perceberá a grande complexidade do problema que se arrasta há décadas sem qualquer tentativa eficaz de minimizar a mazela que assola a população fluminense. Outrossim, não é forçoso dizer que a criação do Cesal tem relação, mesmo que de forma indireta, com a urgência em se tomar decisões sobre o problema do ponto de vista mais dialógico entre os atores envolvidos.

## **5.2 Contexto, surgimento e a tentativa de se estabelecer um processo dialógico na ADPF nº 635**

Para se entender a ADPF nº 635<sup>95</sup> é necessário compreender o contexto do seu surgimento no ordenamento jurídico pátrio. A origem da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 se deu em um contexto de ineficiência estatal (nele compreendidos o Estado do Rio de Janeiro) em conduzir a política pública de segurança do Estado, além do mais, no completo esvaziamento de cumprimento das determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso “Favela Nova Brasília”; o caso se refere as mortes ocorridas durante operações policiais na comunidade de Nova Brasília, no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em 1994 e 1995.

No relatório executivo do caso, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revela, com base em estatísticas, uma série de situações parecidas que se repetiam mesmo depois da sentença da Corte IDH em desfavor do Brasil, proferida em dia 16 de fevereiro de 2017, envolvendo mortes em confronto entre agentes do estado e indivíduos de várias comunidades fluminenses<sup>96</sup>.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com fulcro no levantamento realizado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismo (GENI), da Universidade Federal Fluminense<sup>97</sup>, apresentou uma tabela comparando as operações policiais com maior número de mortes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), entre os anos de 1898 e 2021.

<sup>95</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acessado em 23/12/2022.

<sup>96</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Sumário executivo: caso favela Nova Brasília (Cosme Genoveva e outros) vs. Brasil. Brasília: CNJ, 2021. p. 26.

<sup>97</sup> GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI). 11 Meses de restrição às operações policiais no Rio de Janeiro. Mai. 2021. Disponível em: [https://fogocruzado.org.br/wpcontent/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](https://fogocruzado.org.br/wpcontent/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf). Acesso em: 22 dez. 2022.

Dessa tabela, a qual será apresentada adiante, três eventos marcantes ocorreram mesmo após a sentença da Corte IDH, fatos que não podem passar sem serem analisados. Primeiramente, as determinações foram ineficientes em conter a alta taxa de mortes nas operações. Em segundo, o problema da segurança pública do Rio de Janeiro é algo complexo demais para ser resolvido com métodos tradicionais. Terceiro, é necessário um método capaz de se adequar a realidade do Rio de Janeiro, já que o combates se transformaram em uma verdadeira guerra urbana com utilização de armamentos de guerra.

TABELA 1 – OPERAÇÕES POLICIAIS COM MAIOR NÚMERO DE MORTES NA RMRJ (1989 – 2021)<sup>98</sup>

INSTITUIÇÃO	MORTOS	LOCAL	DATA
PM	23 mortos	Duque de Caxias – Vila Operária	janeiro de 1998
PM e PC	19 mortos	Alemão	Junho de 2007
PM	15 mortos	Senador Camará	Janeiro de 2003
PC	14 mortos	Alemão	Julho de 1994
PM	13 mortos	Alemão	Maior de 1995
PM	13 mortos	Vidigal	Julho de 2006
PM	13 mortos	Catumbi	Abril de 2007
PM	13 mortos	Fallet	Fevereiro de 2019
PM e PC	12 mortos	Alemão	Agosto de 2004
PM	12 mortos	Vila Isabel	Outubro de 2009
PM	12 mortos	Niterói - Barreto	Setembro de 2010
PM	12 mortos	Alemão	Maior de 2020
PC	28 mortos (27 civis e um policial)	Jacarezinho	Maior de 2021 <sup>98</sup>

FONTE: Sumário Executivo. CNJ (2021).

<sup>98</sup> Trata-se de tabela apresentada em Relatório do Grupo de Estudos GENI da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), pelos pesquisadores Daniel Hirata, Carolina Grillo, Renato Dirk, Diogo Lyra e Julia Sampaio. A tabela e o estudo completo podem ser acessados em: [https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf)

Os dados expostos deixam claro que a problemática é algo estrutural, algo enraizado na própria estrutura burocrática do estado carioca. Os efeitos da decisão da Corte Interamericana de Direitos humanos demonstraram que o problema não se resolverá com algo pontual, mas assim através de uma atividade jurisdicional capaz de enxergar o processo como algo transicional que saia de um estado de coisas inconstitucional A para um Estado constitucional B.

A ADPF nº 635 surge de um misto de acontecimentos violadores dos Direitos Fundamentais. Acontecimentos que perpassam desde à inefetividade das determinações descritas na sentença do caso “Favela Nova Brasília” aliado ao aumento significativo do número de mortes decorrentes de intervenções policiais que atingiu 1.814 mortes no Estado do Rio de Janeiro apenas no ano de 2019<sup>99</sup>- bem como do aumento do crime organizado fortemente armado. Todos esses fatores culminaram na inércia estatal em prol de tentar minimizar o grave problema estrutural que assola milhares de famílias, tanto de moradores como de policiais, em uma verdadeira guerra urbana sem fim.

Nesse cenário de violação em massa de direitos fundamentais, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, em 19 de novembro de 2019, a ADPF nº 635, assinada pelo jurista Daniel Sarmiento, com a pretensão de que fossem reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública<sup>100</sup>.

A ADPF nº 635 tem como objetivo a declaração de um estado de coisas inconstitucionais em relação à política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro, vez que, de acordo com a petição, essa violência viola o princípio da dignidade humana (art. 1º, III, da CF/88), o direito à vida (art. 5º, caput, CF/88), à igualdade (art. 5º, caput, da CF/88), à segurança (arts. 5º, caput, e art. 144 da CF/88), à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, da

---

<sup>99</sup>FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. Ano 15. 2021. p. 58. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>100</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Petição inicial na ADPF 635. Acesso em: 23 dez. 2022.

CF/88), bem como o direito à prioridade absoluta das crianças e dos adolescentes em ter seus direitos fundamentais assegurados pelo Estado (art. 227 da CF/88)<sup>101</sup>.

A arguição também propôs que o Estado do Rio de Janeiro elaborasse e encaminhasse ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano e um registro visando a redução da letalidade e um engajamento de controle sistêmico das violações, que contivesse cronograma específico, bem como previsão de recursos necessários para a implementação. No restante, têm as seguintes propostas: fim do uso dos blindados aéreos em operações policiais, a proteção à comunidade escolar, a garantia do direito à participação e ao controle social nas políticas de segurança pública, por exemplo ONG's, o acesso à justiça e a construção de perícias e de provas que incluam a participação da sociedade civil e movimentos sociais como uma das ferramentas principais na resolução da problemática<sup>102</sup>.

### **5.3 Principais efeitos da implementação da ADPF nº 635 nas mortes envolvendo operações policiais**

A ADPF nº 635 foi autuada em 20 de novembro de 2019, ao Ministro-relator Luiz Edson Fachin. Em 03 de março de 2020, o Partido Socialista Brasileiro e a DPE-RJ (*amicus curiae*), além de outras instituições da sociedade civil, requereram a concessão de tutela provisória incidental “em razão do agravamento do cenário fático de letalidade da ação policial no Estado do Rio de Janeiro, em pleno quadro de pandemia da COVID-19”<sup>103</sup>.

Em decisão monocrática, datada de 05 de junho de 2020, o referido Ministro-Relator deferiu, em parte, a medida cautelar pleiteada. Logo depois, o Plenário do STF, na

---

<sup>101</sup>PEREIRA, Yago Paiva. **ADPF 635 E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: UMA ANÁLISE À LUZ DO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA E DO PARADIGMA ANTIRRACISTA**. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Curitiba, 2022. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/77137/YAGO%20PAIVA%20PEREIRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. p. 86.

<sup>102</sup>ADPF 635. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro [s.d.]. Disponível em: [ADPF 635 - MPRJ](#). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>103</sup> PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB). Petição de Tutela Provisória Incidental na ADPF 635. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752772344&prcID=5816502>. Acesso em: 23 dezembro. 2022.

sessão virtual encerrada no dia 17 de agosto de 2020, referendou a decisão na medida cautelar. Foram deferidos os seguintes pedidos<sup>104</sup>:

1. As forças de segurança do RJ somente podem utilizar helicópteros nas operações policiais em caso de estrita necessidade, devendo, ao final da operação, ser feito um relatório circunstanciado comprovando essa necessidade.
2. O Estado do Rio de Janeiro deverá orientar seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação;
3. Os órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro devem documentar, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup;
4. Se forem realizadas operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, deverão ser observadas as seguintes diretrizes:
  - a) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas;
  - b) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e
  - c) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.
5. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente. A investigação deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolher também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

Foram indeferidos (negados), pelo menos naquele momento, os seguintes pedidos<sup>105</sup>:

---

<sup>104</sup>CAVALCANTE, Márcio André Lopes. “ADPF das favelas”. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/73bf6c41e241e28b89d0fb9e0c82f9ce>>. Acesso em: 23/12/2022.

<sup>105</sup>CAVALCANTE, Márcio André Lopes. “ADPF das favelas”. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

1. O Estado do Rio de Janeiro deverá elaborar plano para redução da letalidade policial e para o controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança (obs: veremos que isso foi deferido posteriormente);
2. Os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, deverão indicar, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos).
3. Nas operações policiais deverá ser assegurada a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde, sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível (obs: veremos que isso foi deferido posteriormente);
4. Deverá ser elaborado ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;
5. Suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil;
6. O Estado do Rio de Janeiro deverá instalar equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos) (obs: veremos que isso foi deferido posteriormente).

Mesmo por intermédio de uma liminar, percebe-se que nos primeiros quatro meses, a decisão trouxe um resultado muito significativo na redução de mortes nas comunidades do Rio de Janeiro o qual será exposto adiante. De acordo com a pesquisa elaborada pelo GENI - tem como objeto de estudo os impactos da decisão nas comunidades cariocas – a determinação do STF de estabelecer um controle e criar um banco de dados das operações na segurança Pública do Estado foi o maior e melhor plano de segurança pública de redução da letalidade nas comunidades cariocas nos últimos 14 anos, mesmo com várias limitações institucionais que serão demonstradas à frente<sup>106</sup>.

Importante destacar que a redução da letalidade das operações policiais no Rio de Janeiro em 2020 ocorreu após um crescimento desenfreado desde 2014, conforme se observa no gráfico abaixo em que se analisa o número de mortes por intervenção de agente do Estado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) em relação a diversas eventos entre 2007 a 2020:

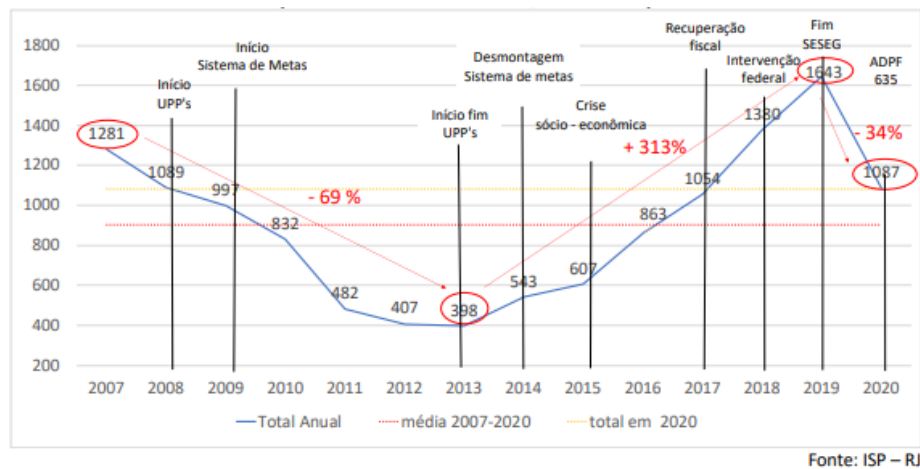
---

<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes73bf6c41e241e28b89d0fb9e0c82f9ce>>.

Acesso em: 23/12/2022.

<sup>106</sup>GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI). Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida. Mar. 2021. Disponível em [https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorioaudiencia\\_balanco\\_final\\_22\\_03\\_2021-1.pdf](https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorioaudiencia_balanco_final_22_03_2021-1.pdf). Acesso em: 26 dez. 2022.

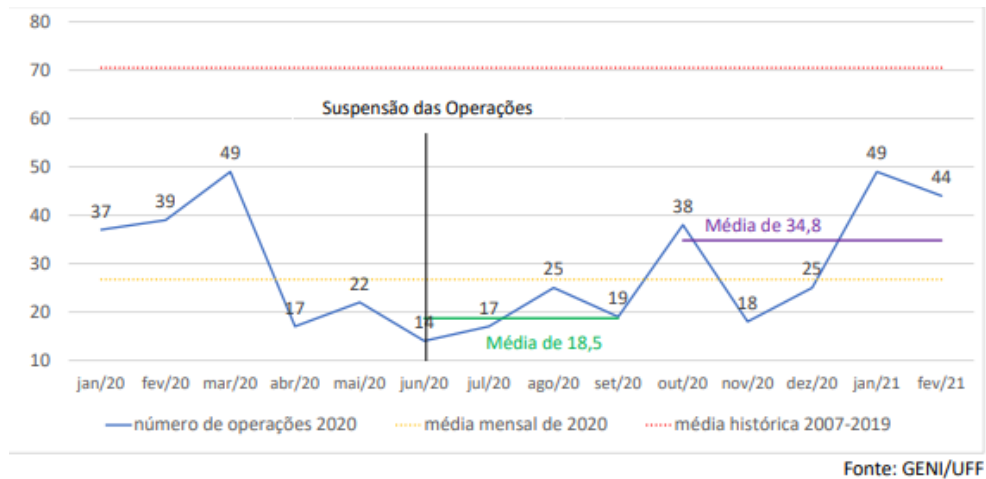
GRÁFICO 1: MORTES POR INTERVENÇÃO DE AGENTE DO ESTADO NA RMRJ  
(VALORES MÉDIOS E ABSOLUTOS ENTRE 2007-2020)<sup>107</sup>



A seguir, o gráfico extraído da pesquisa GENI mostra a variação do número de operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) entre janeiro de 2020 a fevereiro de 2021, principal objeto da decisão proferida pelo STF:

<sup>107</sup> Trata-se de gráfico 4 apresentado em Relatório do Grupo de Estudos GENI da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), pelos pesquisadores Daniel Hirata, Carolina Grillo, Renato Dirk, Diogo Lyra e Julia Sampaio. A tabela e o estudo completo podem ser acessados em: [https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf)

GRÁFICO 2: NÚMERO DE OPERAÇÕES POLICIAIS NA RMRJ  
(JANEIRO DE 2020 A FEVEREIRO DE 2021)<sup>108</sup>



Antes mesmo de prosseguir na análise, é necessário dividir os efeitos da decisão em dois momentos: um momento inicial, referente aos quatro primeiros meses de vigência da decisão (junho a setembro), em que a decisão parece ter sido razoavelmente cumprida; e um segundo momento, que se inicia em outubro, em que a decisão passa por um processo de violação.

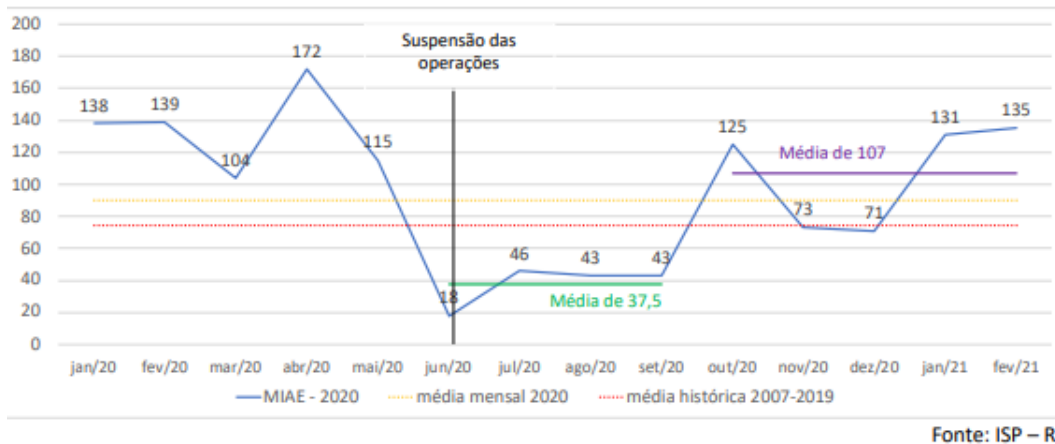
Do gráfico, extrai-se que em junho de 2020, quando proferida a decisão do Ministro Edson Fachin, o total de operações atinge a frequência mais baixa do período analisado. No entanto, a partir do mês de outubro, a média de operações aumenta, chegando ao maior valor em janeiro.

O próximo gráfico, também da pesquisa GENI, ajuda a perceber a relação direta entre operações policiais e mortes por intervenção no ano de 2020. Essa proporcionalidade só demonstra a tamanha complexidade do problema que bateu à porta do Poder Judiciário já que, de um lado, está a limitação da atividade policial com o sério risco de se fortalecer ainda mais o crime organizado nas comunidades cariocas por ausência estatal, de outro, a constatação de

<sup>108</sup> Trata-se de gráfico 8 apresentado em Relatório do Grupo de Estudos GENI da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), pelos pesquisadores Daniel Hirata, Carolina Grillo, Renato Dirk, Diogo Lyra e Julia Sampaio. A tabela e o estudo completo podem ser acessados em: [https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf)

que a atividade policial está diretamente relacionada ao aumento do número de mortes nas comunidades.

GRÁFICO 3: MORTES POR INTERVENÇÃO DE AGENTE DO ESTADO NA RMRJ (JANEIRO DE 2020 A FEVEREIRO DE 2021)<sup>109</sup>



Dos gráficos aqui acostados, o relatório conclusivo elaborado pelo instituto GENI fez conclusões pertinentes, as quais coadunam, apontando que<sup>110</sup>: 1) a decisão da Corte teve bons reflexos na defesa da vida, reduzindo consideravelmente o número de operações policiais e, como consequência lógica, o número de mortes nessas ações. Necessário o aprimoramento das medidas em prol da redução de mortes nas operações. 2) o número de mortes vem crescendo devido à rotinização do desrespeito à decisão da Suprema Corte.

A par das conclusões anteriores feitas pelo relatório, é interesse observar também que, nos primeiros quatro meses após a decisão do dia 05 de junho de 2020, a liminar teve um grande valor simbólico na sociedade, ou seja, estimulou o apoio midiático e o debate público em torno da questão, comportando o Poder Judiciário como um fórum para protestar as graves violações “esquecidas” pelos poderes representativos<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> Trata-se de gráfico 9 apresentado em Relatório do Grupo de Estudos GENI da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), pelos pesquisadores Daniel Hirata, Carolina Grillo, Renato Dirk, Diogo Lyra e Julia Sampaio. A tabela e o estudo completo podem ser acessados em: [https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf)

<sup>110</sup> GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI). Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida. Mar. 2021. Disponível. <https://geni.uff.br/2021/04/05/operac%CC%A7o%CC%83es-policiais-e-viole%CC%82ncia-letal-no-rio-de-janeiro-os-impactos-da-adpf-635-na-defesa-da-vida/>. Acesso em 03 de junho de 2023.

<sup>111</sup> SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. MARMELSTEIN, George. **Processos estruturais no sul global**. O

Em suma, os defensores dessa atuação judicial como fórum de protestos sustentam que o objetivo de uma demanda judicial não é exclusivamente a vitória na Corte, mas sim usar a demanda como ferramenta de promoção do debate público, angariando apoio público sobre a temática<sup>112</sup>.

Já o fenômeno de desrespeito da decisão do Supremo Tribunal Federal, após os primeiros quatro meses, pode-se dar devido ao próprio modelo de segurança pública praticado pelo Estado baseado na força, já que está trazendo malefícios para outras instituições, pois estudos apontam que o uso inapropriado da força por parte da polícia pode afetar a confiança nas instituições policiais e a legitimidade do sistema de Justiça Criminal<sup>113</sup>.

Estudos apontam que o uso desajustado da força letal pelo Estado pode ecoar na própria imagem que os operadores da Justiça fazem de si e das instituições a esta vinculada. De um lado, o baixo controle sobre a atuação policial pode estimular desvio de condutas dos agentes e reduzir a confiança interinstitucional<sup>114</sup>.

De outro, a relativização do uso proporcional da força nas ações policiais pode desgastar o poder de dissuasão necessário às forças de segurança<sup>115</sup> e aumentar as críticas partindo dos próprios executores da decisão.

Em síntese, o descumprimento da decisão se dar pela própria gestão da política pública de segurança baseada em condutas repressivas, pois, se as forças policiais forem vistas continuamente pela sociedade como componente disruptivo da rotina e do cotidiano<sup>116</sup>, a

---

judiciário como fórum de protestos em processos estruturais: revisitando Grootboom. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 153.

<sup>112</sup>DEPOORTER, Ben. The upside of losing. *Columbia Law Review*, p. 817-862, p. 830-832, 2013.

<sup>113</sup>MPRJ. Centro de Pesquisas do MPRJ (CENPE/MPRJ). Letalidade policial no Rio de Janeiro em 10 pontos. Publicada em setembro de 2019. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policial>> Acesso em 27 de dez. De 2022.

<sup>114</sup>Misse, M. *Violence, Criminal Subjection and Political Merchandise in Brazil: An Overview from Rio*. International Journal Of Criminology And Sociology, v. 7, p. 135-148, 2018.

<sup>115</sup>Kirk, D. S., & Papachristos, A. V. (2011). *Cultural mechanisms and the persistence of neighborhood violence*. American Journal of Sociology, 116(4), 1190-1233.

<sup>116</sup>Machado da Silva, L; Leite, M. *Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?* Sociedade e Estado, v. 22, n3, p. 545-592, 2007

probabilidade, ao médio e longo prazo, de ser reduzida a capacidade de elas manterem a ordem pública é reduzida.

Embora a liminar tenha trazido um ponto de inflexão no problema em análise, senão o mais importante na última década, a problemática parece se agigantar com o passar do tempo e corre o sério risco de ser completamente esvaziada pela falta de engajamento das autoridades políticas e policiais.

Ao elencar os quatro fatores necessários para o sucesso na efetividade de problemas estruturais, Siri Gloppen<sup>117</sup> aponta, dentre eles, o engajamento das autoridades políticas com o cumprimento da decisão estruturante. O autor defende que sem a vontade política da Administração Pública em reorganizar o estado violador de direitos e em desenvolver políticas mais adequadas, um processo estrutural efetivo se torna quase impossível.

Ciente da grande possibilidade de esvaziamento das suas decisões, o Supremo Tribunal Federal vem remodelando as suas estruturas para enfrentar ações estruturais desse tipo, utilizando-se de ferramentas de intervenções processuais diferenciadas, inclusive, criando centros capazes de gerir, mesmo que de forma excepcional, os diversos interesses dos personagens envolvidos.

#### **5.4 Prognóstico comportamental do Supremo Tribunal Federal frente aos litígios estruturantes**

A atuação do Supremo Tribunal Federal é repleto de obstáculos dotado de uma complexidade única. Contudo, mesmo defronte dessa agitada atuação, é possível traçar alguns pontos de convergência quanto aos procedimentos adotados pela corte quando se depara com litígios estruturais à luz do comportamento na ADPF nº 635.

No problema estrutural, a vítima da violação do direito não é um único indivíduo, mas um aglomerado de pessoas, grupos, instituições, esses com interesse na causa e que serão

---

<sup>117</sup>GLOPPEN, Siri. **Social Rights Litigation as Transformation: South African Perspectives**. Chr. Michelsen Institute, CMI Working Paper WP, 2005, 3. p. 3-4.

diretamente afetados pela decisão<sup>118</sup>. É o que se vê na ADPF nº 635. A complexidade do problema é de um gigantismo imensurável, haja vista que de um lado está o Estado do Rio de Janeiro e de outro está não só a população fluminense, mas instituições, ONG's, famílias, dentre outros.

Diante dessa dificuldade, percebe-se que o STF tenta combater essa problemática por meio de um processo de efetivação aberto, flexível e dotado de monitoramento, sob pena de absoluta ineficácia dos seus comandos<sup>119</sup>.

Quanto à abertura processual, entende-se que a decisão proferida em um litígio estrutural deve ser limitada a estabelecer diretrizes, princípios ou detalhes pontuais da política pública que devem ser rearranjados à luz dos direitos fundamentais. Isso acaba atribuindo uma certa liberdade quanto aos meios a ser utilizado pela Administração Pública em prol de se atingir o fim almejado sem o juiz agir de forma monolítica<sup>120</sup>.

Acobertado por essa ideia, nota-se a clara atuação do Supremo Tribunal Federal em se “abrir o processo” evitando tomar decisões individuais, como ocorre no processo tradicional. A título de exemplo, em sessão virtual realizada pelo plenário entre os dias 21.5.2021 a 28.5.2021, após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), foi acolhido os embargos de declaração determinando que o próprio Estado do Rio de Janeiro elaborasse um plano e com previsões dos recursos necessários para sua implementação, conforme se extrai da ementa da decisão retirado do site do STF<sup>121</sup>:

1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação

<sup>118</sup>FISS, Owen. **The forms of justice**. Harvard Law Review. Vol. 93. Nº 1. 1979. p. 19.

<sup>119</sup>CUNHA, Eduarda. BRANDÃO, Rodrigo. **Processos estruturais no sul global**. Meios consensuais de implementação das decisões estruturais no Brasil: uma breve análise sobre os limites e as possibilidades. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 329.

<sup>120</sup>ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review: V. 41.2. 2010. p. 192.

<sup>121</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 635. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502> >. Acesso em: 24 jun. 2023.

Do simples trecho, entende-se a preocupação da corte em resguarda certa discricionariedade da administração pública na previsão dos recursos necessários, bem como a separação de atribuições dotado de cada poder. Todavia, ao mesmo tempo que resguarda a separação de atribuições, determina que o Estado do Rio de Janeiro elabore e encaminhe, em 90 (noventa) dias, um plano objetivando a redução da letalidade policial e seu controle.

Em relação à flexibilidade processual, tem-se que a inalterabilidade das decisões não é mais um mandamento, pois as ordens se adaptam às necessidades reais e se amoldam conforme a mutação do objeto ou as transformações das políticas públicas em um determinado cenário<sup>122</sup>.

Em relação a essa característica, tem-se a debatida e polêmica restrição a operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro enquanto perdurar a pandemia, decisão tomada pela maioria dos votos em sessão virtual<sup>123</sup>. Sem adentrar no mérito da decisão em si, já que não é o objetivo central do presente trabalho, percebe-se que o plenário do STF estipulou uma flexibilidade (rigidez) temporal da sua decisão no contexto pandêmico, amoldando-se as reais necessidades do momento.

Por fim, outra característica do modelo aberto e flexível é o monitoramento da decisão e, conseqüentemente, a retenção da jurisdição da execução do processo.

Nesse panorama, a função jurisdicional não se encerra na decisão a qual determina diretrizes e delega ao poder público a discricionariedade para resolver a problemática. Pelo contrário, o órgão jurisdicional responsável pela implementação fiscaliza o processo com a posterior chancela das medidas maduras e aptas à efetivação, por outro lado, invalidando as ilegais<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> CUNHA, Eduarda. BRANDÃO, Rodrigo. **Processos estruturais no sul global**. Meios consensuais de implementação das decisões estruturais no Brasil: uma breve análise sobre os limites e as possibilidades. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 330/331.

<sup>123</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF confirma restrição a operações policiais em comunidades do RJ durante pandemia. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448994&ori=1#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Supremo%20Tribunal,da%20pandemia%20da%20Covid%2D19.>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

<sup>124</sup> COLUMBIA LAW SCHOOL. **The remedial process in institutional reform litigation**. Columbia Law Review. Vol. 78. n° 784. 1978. p. 816; ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot? Ottawa Law Review: V. 41.2. 2010

Essa retenção jurisdicional permite adotar medidas mais efetivas com base em sugestões elaboradas pelos próprios autores, como por exemplo a aceitação de *amici curiae*, ferramenta extremamente utilizada na ADPF nº 635.

É inegável a tamanha discussão que gravita sobre o monitoramento das decisões em possível afronta ao princípio da separação dos poderes. Todavia, com base em ordens rígidas e específicas, poderia causar uma interferência bem maior nas competências dos outros poderes<sup>125</sup>, já que abriria a possibilidade de uma enxurrada de ações judiciais que seriam decididas apenas em raciocínio intuitivo por parte de vários magistrados nos mais diversos locais, trazendo uma insegurança jurídica sem precedentes.

A par desses problemas, o Supremo Tribunal Federal vem reestruturando sua organização interna. É nesse contexto que foi criado o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) que, embora não tenha a atribuição de monitoramento nesse momento, já traz uma ferramental capaz de afastar a administração de um permanente jugo do judiciário em casos que demandam ações estruturais.

---

<sup>125</sup>ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review: V. 41.2. 2010. p. 177.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante as considerações já expostas no presente trabalho, é possível extrair algumas conclusões sob os assuntos aqui tratados, especialmente, no que se refere ao neoconstitucionalismo e seu impacto no ordenamento jurídico brasileiro.

De início, constatou-se que a partir do momento que o homem se organizou para viver em sociedade, foi necessário a elaboração de regras, mesmo que puramente costumeiras, que viabilizasse o convívio harmônico, em prol de resguardar o interesse individual e de terceiros na teia social. Acontece que a sociedade está em constante desenvolvimento e de igual modo o direito deve obrigatoriamente acompanhar as metamorfoses sociais.

À vista dessa transformação social e da necessidade de assegurar a ampliação dos direitos fundamentais do século XXI, fez-se necessária uma nova ideologia e política de valorização do ser humano trazendo uma nova concepção acerca da interpretação do direito, chamada neoconstitucionalismo.

Realizou-se uma análise acerca da atuação do Poder Judiciário como sujeito ativo no controle das políticas públicas, característica marcante do neoconstitucionalismo. Observa-se que essa atuação jurisdicional é feita de forma atípica, já que o planejamento e execução dessa tarefa geralmente são atribuídas aos Poderes representativos (Legislativo e Executivo). Nesse diapasão, quando se discute o tema, é necessário está ciente da complexidade da gestão de uma política pública. Essa sensação de atipicidade traz em voga vários entraves da atuação judicial no constitucionalismo contemporâneo, tais como, a ideia de separação de poderes e da falta de legitimidade.

Quanto à separação de poderes, notou-se que aquela interpretação meramente formal da separação elimina qualquer alcance de resguardar os direitos conquistados ao longo dos séculos. Ademais, constatou-se que a ideia de completude do sistema jurídico elaborado exclusivamente pelo legislador está defasada, atualmente só é possível falar na completude a partir de uma Constituição principiológica devido à dinamicidade da sociedade atual. Essas conclusões induzem a uma outra ainda maior: a necessidade de uma nova releitura da separação dos poderes, adequada a nosso tempo de problemas de alta complexidade violadores de direitos

fundamentais.

No que se refere à legitimidade, reparou-se que a adoção de um sistema democrático meramente formal perpetuaria os paradigmas liberais já superados pelo Estado social. A situação é ainda mais agravada em países emergentes dotados de pouca educação política, haja vista a distância enorme entre os representantes eleitos e os seus eleitores.

O Brasil buscou a redemocratização pela via da amplificação do rol de direitos e garantias fundamentais insculpidas na Constituição. Verificou-se que a simples ampliação não é suficiente para efetivar os direitos no tecido social. Verifica-se que a chegada das ideias neoconstitucionalistas no período de redemocratização do país colocou em evidência a atuação do Judiciário pelo próprio constituinte originário

Assim, diante da preocupação em assegurar a ampliação dos direitos fundamentais, constatou-se que uma parte da doutrina brasileira e o Supremo Tribunal Federal, especificamente na ADPF de nº 45, reconhecem a atuação do Poder Judiciário brasileiro em políticas públicas, comportando-se como o garantidor das promessas insculpidas na Constituição de 1988.

Adiante, realizou-se uma análise de um dos principais métodos/canais de efetivação da “judicialização dos direitos fundamentais” da atualidade: a ideia de processos estruturais. Logo depois, foi exposto várias manifestações da ideia de processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. Não obstante, a concepção ainda está em pleno desenvolvimento no ordenamento pátrio, já se percebe várias manifestações em sede jurisprudencial, legislativa e doutrinária.

Entende-se que toda essa exposição é consequência da urgente necessidade de um método processual capaz de enfrentar o atual cenário brasileiro frente aos diversos litígios estruturais que desafiam o Poder Judiciário Brasileiro, tal como, a ADPF nº 635, que trata da política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro frente a graves lesões a preceitos fundamentais constitucionais.

Por fim, tenta-se entender o comportamento do Supremo Tribunal Federal à luz da

ADPF nº 635. Foi realizado uma análise do novo Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal), criado recentemente pela Resolução nº 790/2022, como tentativa de enfrentar as problemáticas atuais diante dos litígios complexos que chegam no Tribunal.

Em prol de melhor compreender a ADPF nº 635, fez-se uma minuciosa análise como contexto, surgimento e a tentativa de se estabelecer um processo dialógico na referida arguição.

Percebeu-se que os efeitos da liminar, proferida em junho de 2020, pode ser dividida em dois momentos: um momento inicial, referente aos quatro primeiros meses de vigência da decisão (junho a setembro), em que parece ter sido razoavelmente cumprida; e um segundo momento, que se inicia em outubro, em que a decisão passa por um processo de violação.

Desses dois momentos, concluiu-se que: 1) a decisão da Corte teve bons reflexos na defesa da vida, reduzindo consideravelmente o número de operações policiais e, como consequência lógica, o número de mortes nessas ações. Necessário o aprimoramento das medidas em prol da redução de mortes nas operações; 2) o número de mortes vem crescendo devido à rotinização do desrespeito à decisão da Suprema Corte; 3) nos primeiros quatro meses após a decisão do dia 05 de junho de 2020, a liminar teve um grande valor simbólico na sociedade, estimulando o apoio midiático e o debate público em torno da questão; 4) a problemática parece se agigantar com o passar do tempo e corre o sério risco de ser completamente esvaziada pela falta de engajamento das autoridades políticas e policiais.

Ciente da grande possibilidade de esvaziamento das suas decisões, o Supremo Tribunal Federal vem remodelando as suas estruturas para enfrentar ações desse tipo. A criação do Cesal vem nessa linha de pensamento em prol de enfrentar essa possibilidade maléfica à realidade brasileira.

Portanto, as investigações feitas até aqui permitem concluir que os processos estruturais não é a solução perfeita para enfrentar ações estruturais, todavia, apresenta um potencial imenso em catalisar reformas e transformações sociais em prol de se efetivar direitos fundamentais. É importante que se diga que essa ideia ainda é algo que está em pleno desenvolvimento no Brasil e no mundo.

Assim, consciente das limitações atuais, os processos estruturais podem efetivamente colaborar para criar espaços de debates e negociações entre os envolvidos. O simples fato de o Direito e a atividade jurisdicional não serem os protagonistas em políticas públicas, não os tornam desimportantes, já que a efetivação dos direitos fundamentais não é algo estático, mas sim dotado de processos sociais complexos e, por esse motivo, demanda o papel de cada Poder constituído a fim de garantir os princípios e valores informativos da ordem jurídico-constitucional brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, João Maurício. Jurisdição Constitucional à brasileira — situações e limites . In: Neoconstitucionalismo — ontem, os códigos; hoje, as Constituições. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre: IHJ, n. 2, 2004.

ALMEIDA, Thiago Mello. **Neoconstitucionalismo: Origens e aspectos relevantes**. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3738, 25 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25205>. Acesso em: 29 nov. 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 225.

BARBERIS, Mauro. Neoconstitucionalismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional RBDC**, v.7, n.1, janeiro/junho de 2006. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/311/304>. Acesso em 03 de dezembro de 2022.

BARCELLOS, Ana de. Curso de Direito Constitucional. Forense, 2018.

BARROSO, L. R. (2005). Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista De Direito Administrativo**, 240.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 1ª edição. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v. 5, número especial, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6ª edição. Saraiva, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional

Brasileiro. **Revista da Emerj**, v.4, n. 15, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo Direito Constitucional no Brasil: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 5ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

BELLO Filho, Ney Barros. **Sistema Constitucional Aberto**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Código de processo civil e normas correlatas**. – 7. ed. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcgclcfndmkaj/https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 08 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 08 de dezembro de 2022.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado 736, de 11 de Nov. de 2015. Estabelece limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo STF, dispendo sobre o Estado de Coisas Inconstitucional e o Compromisso Significativo. **Diário do Senado Federal**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 nov. 2015. P. 84-92. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124010>. Acesso em 08 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Arguente: Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em < <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#:~:text=EMENTA%3A%20ARG%3%9CI%3%87%3%83O%20DE%20DESCUMPRIMENTO%20DE,CO%20FIGURADA%20HIP%3%93TESE%20DE%20ABUSIVIDADE%20GOVERNAMENTA>>

L.> : . Acesso em: 23 de dez.. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 635.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acessado em 23/12/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução 790/2022. **Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências.** Publicada em 22 de dezembro de 2022. Disponível em: < [www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf) >. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF confirma restrição a operações policiais em comunidades do RJ durante pandemia.** Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448994&ori=1#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Supremo%20Tribunal,da%20pandemia%20da%20Covid%20D19.>> . Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF cria Centro de Soluções Alternativas de Litígios.** atualizada em 27 de dezembro de 2022. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499682&ori=1> >. Acesso em: 21 jun. 2023.

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

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucionais.** JusPodivm. 2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Processos estruturais no sul global**. Estado de coisas inconstitucionais, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. Londrina, PR: Thoth, 2022.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. “**ADPF das favelas**”. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:  
<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/73bf6c41e241e28b89d0fb9e0c82f9ce>>. Acesso em: 23/12/2022.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 26ª edição. Malheiros, 2010.

COLUMBIALAW SCHOOL. The remedial process in institutional reform litigation. Columbia Law Review. Vol. 78. nº 784. 1978; ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot? Ottawa Law Review: V. 41.2. 2010. Acesso em 04 de jul. de 2023.

COSTA, Alexandre Araujo. **Direito e método: diálogos entre a hermenêutica filosófica e a hermenêutica jurídica**. Orientador: Miroslav Milovic. Universidade de Brasília (UnB) Faculdade de Direito (Curso de doutorado) Tese de doutoramento em direito, 2008.

CUNHA, Eduarda. BRANDÃO, Rodrigo. **Processos estruturais no sul global**. Meios consensuais de implementação das decisões estruturais no Brasil: uma breve análise sobre os limites e as possibilidades. Londrina, PR: Thoth, 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª edição. Saraiva, 2006.

DEPOORTER, Ben. **The upside of losing**. Columbia Law Review. 2013

DER BROOCKE, Bianca M. Schneider. **Processos estruturais no sul global**.

Constitucionalismo transformador e litígios estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo” e a tomada de decisão participativa. Londrina. PR. Thoth, 2022.

DIDIER JR., Fredir; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 203, 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie *et al.* Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro Nº 75**, Jan./Mar. 2020, Rio de Janeiro, n. 75, jan. 2020.

DOGLIANI, Mario. *Introduzione al diritto costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 1994, p. 152-3. No mesmo sentido, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1998.

DROMI, José Roberto. **Lar e forma constitucional: El constitucionalismo del “porvenir”**. In: LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2009.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. Tradução e notas: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ENGELMANN, Wilson. A Crise Constitucional: a linguagem e os direitos humanos como condição de possibilidade para preservar o papel da Constituição no mundo globalizado. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 212-246, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247/218>. Acesso em: 19 abr. 2021.

FALDINI, C. C. C.; Cristiana Fortini ; HACHEM, D. W. ; CARVALHAES NETO, E. H. ; TOGNETTI, E. ; GABARDO, E. ; MOTTA, F. ; NOHARA, I. P. ; CARVALHO FILHO, J. S. ;

BEDENEDI, L. F. F. ; SANTOS, M. W. B. ; FRANCA, M. A. C. ; DI PIETRO, M. S. Z. ; SEFERJAN, T. R. ; MARRARA, T. . O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. (Org.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. 1ed.São Paulo: Atlas, 2010.

FISS, Owen. **The forms of justice**. Harvard Law Review. Vol. 93. Nº 1. 1979.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. Ano 15. 2021. p. 58. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Processos estruturais no sul global**. O poder judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. Londrina, PR: Thoth, 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Processos estruturais no sul global**. Decisões estruturais na jurisprudência argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. Londrina, PR: Thoth, 2022.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GLOPPEN, Siri. **Social Rights Litigation as Transformation: South African Perspectives**. Chr. Michelsen Institute, CMI Working Paper WP, 2005.

GOMES, Luis Flávio. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito supraconstitucional: do absolutismo ao estado constitucional e humanista de direito**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010.

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI). **11 Meses de restrição às operações policiais no Rio de Janeiro**. Mai. 2021. Disponível em:

[https://fogocruzado.org.br/wpcontent/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](https://fogocruzado.org.br/wpcontent/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf). Acesso em: 22 dez. 2022.

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI). **Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida**. Disponível em: <https://geni.uff.br/2021/04/05/operac%CC%A7o%CC%83es-policiais-e-viole%CC%82ncia-letal-no-rio-de-janeiro-os-impactos-da-adpf-635-na-defesa-da-vida/>. Acesso em: 26 dez. 2022.

HIRATA, Daniel. GRILLO, Carolina. DIRK, Renato. LYRA, Diogo. SAMAPAIIO, Julia. Relatório do Grupo de Estudos GENI da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF). Disponível em: [https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf). 2023. Acesso em 22 de dez. de 2022.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes: da suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 e PUGA, Mariela. Litigio Estructural. 2013. Programa de Doctorado - Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013.

KIRK, D. S., & Papachristos, A. V. (2011). *Cultural mechanisms and the persistence of neighborhood violence*. American Journal of Sociology. 2011.

KRELL, Andréas. **Controle Judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais**. A Constituição Concretizada Construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2000.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 11ªed. São Paulo: Método, 2010.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. 2. Ed. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

MACHADO, Leite, M. **Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?** Sociedade e Estado, v. 22, n3. 2007.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Influxos do Neoconstitucionalismo inclusivo na realização dos Direitos Fundamentais Sociais: análise da primazia do Poder Judiciário na perspectiva das Teorias da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Máxima Efetividade. In: Terezinha de Oliveira Domingos; Jaqueline Mielke; Caroline Ferri. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 01.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ADPF 635 operações policiais [s.d.]. Disponível em: [ADPF 635 - MPRJ](#) . Acesso em: 23 dez. 2022.

MISSE, M. *Violence, Criminal Subjection and Political Merchandise in Brazil: An Overview from Rio*. International Journal Of Criminology And Sociology, v. 7. 2018.

MOLLER, Gabriela Samrsla. DE MARCO, Cristian Magnus. **Processos estruturais no sul Glogal**. Processos estruturais e decolonialidade. Londrina, PR. Thoth, 2022.

MOLLER, Max. **Teoria Geral do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Editora: Livraria do Advogado. 1ª edição. 2011.

MORAES, Alexandre apud. LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 25ªed. 2021.

MPRJ. Centro de Pesquisas do MPRJ (CENPE/MPRJ). **Letalidade policial no Rio de Janeiro em 10 pontos**. Publicada em setembro de 2019. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policial>> Acesso em 27 de dez. De 2022.

NOVELLINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Método, 2014.  
PALMER, Ellie. **Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights ACT (Human Rights Law in Perspective)**. Irish Academic, 2009; SUSTEIN, Cass R. Response: From Theory to Practice Order of the Coif Lecture: Response. Arizona State Law Journal, 29. 1997.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB). **Petição de Tutela Provisória Incidental na ADFP 635.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752772344&prcID=5816502>. Acesso em: 23 dezembro. 2022.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade.** 1ª edição. Saraiva, 2014.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade.** 1ª edição. Saraiva, 2014.

PEREIRA, Yago Paiva. **ADPF 635 E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: UMA ANÁLISE À LUZ DO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA E DO PARADIGMA ANTIRRACISTA.** Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Curitiba, 2022. <chrome-extension://efaidnbmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/77137/YAGO%20PAIVA%20PEREIRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 dez. 2022.

ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review: V. 41.2. 2010.

SAID FILHO, Fernando Fortes. A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL: por uma necessária (re)leitura a partir do poder judiciário. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, [S.L.], v. 20, n. 2, p. 213-225, 2 out. 2020. Centro Universitario de Maringa. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2020v20n2p213-225>>. Acesso em 22 dez. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma revolução democrática da justiça.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2000.

SARMENTO, Daniel. **O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. 2021. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. CUNHA, Eduarda. **Processos estruturais no sul global**. O judiciário como fórum de protestos em processos estruturais: revisitando Grootboom. Londrina, PR: Thoth, 2022.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processos estruturais no sul global**. O caso Mamba: quando a busca por diálogo esvazia direitos fundamentais. Londrina, PR: Thoth, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

STRECK, Lênio Luiz. **Uma década de Constituição; As constituições sociais e a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental**. In 1988-1998. 1ª Edição. Renovar. 1999.

SUORDEM, Fernando. **O Princípio da Separação dos Poderes e os Novos movimentos sociais. A Administração Pública no Estado Moderno: Entre as exigências de liberdade e Organização**, Coimbra: Almedina, 1995.

VIGO, Rodolfo Luis. **De la ley Al derecho**. México: Porrúa, 2005.

VIOLIN, Jordão. **Processos Estruturais em Perspectiva Comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 07 de setembro 2022.

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

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

VITORELLI, Edilson. **Processos estruturais no sul global**. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para sua implementação prática. Londrina, PR: Thoth, 2022.

ZIEGLER, Joici. UNSER, Rosemara. FERNANDES, Paula. Neoconstitucionalismo: origem, conceito e características. Salão do Conhecimento. Unijuí. Evento: **XXII Jornada de Pesquisa**. 2017.

