

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

RENAN SALES DE MEIRA

A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS POR INTERMÉDIO DA
JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL:
Processos estruturais no Supremo Tribunal Federal

BRASÍLIA

2024

RENAN SALES DE MEIRA

**A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS POR INTERMÉDIO DA
JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL:**

Processos estruturais no Supremo Tribunal Federal

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Direito.
Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Orientador: Professor Doutor Juliano Zaiden Benvindo.

BRASÍLIA

2024

RENAN SALES DE MEIRA

**A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS POR INTERMÉDIO DA
JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL:**

Processos estruturais no Supremo Tribunal Federal

Tese apresentada e aprovada junto ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade de
Brasília como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutor em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e
Constituição.

Brasília, _____ de _____ de 2024.

Banca examinadora:

Professor Doutor Juliano Zaiden Benvindo (Orientador)

Universidade de Brasília

Professora Doutora Ana Claudia Farranha Santana (Membro Interno)

Universidade de Brasília

Professor Doutor Edilson Vitorelli Diniz Lima (Membro Externo)

Universidade Federal de Minas Gerais

Professor Doutor Miguel Gualano de Godoy (Membro Externo)

Universidade Federal do Paraná

Professor Doutor Alexandre Kehrig Veronese Aguiar (Membro Suplente)

Universidade de Brasília

RESUMO

Este estudo apresenta uma compreensão referente à condução de processos estruturais pelo Supremo Tribunal Federal na jurisdição constitucional concentrada, sob a ótica da construção de capacidades estatais relacionadas ao poder de produção de políticas públicas pela burocracia estatal. Enquanto pesquisa exploratória, ele objetivou compreender como a Corte conduz esses casos, incluindo as técnicas decisórias e os discursos de justificação adotados pelo Tribunal. Para elaborar essa compreensão, o estudo conduziu uma pesquisa empírica qualitativa, utilizando a metodologia da Teoria Fundamentada nos Dados (TFD) em sua perspectiva construtivista, adequada para explorar fenômenos pouco estudados. O material empírico consistiu em documentos públicos – pronunciamentos judiciais do STF em casos que representam o fenômeno analisado, incluindo as decisões monocráticas proferidas pelos Ministros. Os dados inicialmente coletados se referem às ADPFs 709, 742 e 635, e foram expandidos para incluir as ADPFs 828, 976, 991, 347 e a ADO 59. A análise do material permitiu identificar três tipos de estratégias adotadas pela Corte: processuais, de fomento à construção de capacidades estatais e discursivas. Além disso, ela permitiu a elaboração de algumas categorias gerais que auxiliam a compreender o comportamento da Corte no fenômeno, como coordenação, diálogo, cooperação e consenso, que estão interrelacionadas na prática e no discurso da Corte. A comparação dos resultados da análise empírica com a literatura referente aos processos estruturais, às políticas públicas e às capacidades estatais permitiu algumas conclusões. Por intermédio dos processos estruturais, o STF objetiva aprimorar não apenas os aspectos técnico-administrativos das capacidades estatais, mas também os aspectos político-relacionais. Esses processos modificaram, temporária ou permanentemente, os arranjos institucionais das políticas públicas relacionadas aos casos, que compreendem o conjunto de regras, mecanismos e processos que regulam como ocorre a interação entre diferentes atores e interesses na produção das políticas públicas. Ao conduzir esses processos, o STF adapta procedimentos, amplia a participação de terceiros e utiliza técnicas decisórias diferenciadas relacionadas a provimentos abertos e flexíveis, a ordens para que o Poder Executivo elabore um plano de intervenção no problema estrutural e ao monitoramento da implementação dos planos e das decisões judiciais. A Corte relaciona o modo de condução desses processos à justificação da legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas (questão de legitimidade) e à possibilidade de uma transformação social real a partir dos processos estruturais (questão de eficácia).

Palavras-chave: jurisdição constitucional; processos estruturais; capacidades estatais; políticas públicas.

ABSTRACT

This study offers an understanding of the conduction of structural process by the Supremo Tribunal Federal (STF) in concentrated judicial review, considering the construction of state capacities related to the power of producing public policies by the state bureaucracy. As an exploratory research, it aimed to understand how the Court conducts these cases, including the techniques of decision-making and the justifying discourses adopted by the tribunal. To elaborate on this understanding, the study conducted an empirical qualitative research, using the methodology of Grounded Theory (GT) in its constructivist approach, which is suitable for exploring less-studied phenomena. The empirical material consisted of public documents – judicial pronouncements of the STF in cases that are representative of the analyzed phenomenon, including singular decisions adopted by ministers. The initially collected material was related to ADPFs 709, 742, and 635, and was expanded to include ADPFs 828, 976, 991, 347, and ADO 59. The analysis of the material allowed for the identification of three types of strategies adopted by the Court: procedural, state capacity-building, and discursive. Furthermore, it allowed for the elaboration of some general categories that help to understand the behavior of the court in the phenomenon, such as coordination, dialogue, cooperation, and consensus, which are intertwined in the practice and discourse of the Court. The comparison of the results of the empirical analysis with the literature related to structural processes, public policies, and state capacities allowed for some conclusions. Through structural processes, the STF aims to enhance not only the technical and administrative aspects of state capacities but also the political-related ones. Those processes modify, temporarily or permanently, the institutional arrangements of the public policy related to the case, which encompass the set of rules, mechanisms, and procedures that regulate how the interactions of different subjects and interests occur in the production of public policies. While conducting those processes, the STF adapts procedures, amplifies the participation of third parties, and uses different decision-making techniques related to open and flexible provisions, injunctions that order the Executive to elaborate a plan of intervention in the structural problem, and the monitoring of the implementation of the plan and the judicial decisions. The Court relates the mode of process conduction to the justification of the legitimacy of judicial intervention in public policies (legitimacy question) and to the possibility of a real social transformation through structural processes (efficacy question).

Keywords: judicial review; structural processes; state capacities; public policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Amostragem inicial de dados por ação	48
Tabela 2 – Amostragem total de dados por ação	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações analisadas

57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAJ	Assessoria de Apoio à Jurisdição
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF MC	Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF MC-ED	Embargos de declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF MC-Ref	Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF MC-segunda-Ref	Referendo na Segunda Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF MC-TPI-Ref	Referendo em Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF TPI-quarta-Ref	Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF TPI-Ref	Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
ANM	Agência Nacional de Mineração
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADEC	Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos
CESAL	Centro de Soluções Alternativas de Litígios
CGU	Controladoria Geral da União
CIAMP-Rua	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CPC	Código de Processo Civil
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DESC	Direitos econômicos
DMF/CNJ	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça
DPE/RJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPP	Direito e Políticas Públicas
DPU	Defensoria Pública da União
ECI	Estado de coisas inconstitucional
EPJ	Empowered Participatory Jurisprudence
EUA	Estados Unidos da América
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FPCONDISI	Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
GPS	Sistema de posicionamento global
Ibama	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Min.	Ministro(a)
MPF	Ministério Público Federal
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MS	Ministério da Saúde

MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
Nº.	Número
NUPEC	Núcleo de Processos Estruturais e Complexos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAB/RJ	Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Estado do Rio de Janeiro
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
Pet	Petição
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIL	Public Interest Litigation
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Prof.	Professor
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REDE	Rede Sustentabilidade
RJ	Rio de Janeiro
SasiSUS	Subsistema de Atenção à Saúde Indígena do Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
SU	Sentencia de Unificación
SUS	Sistema Único de Saúde
TFD	Teoria Fundamentada nos Dados
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília

USP

Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BANCO DOS RÉUS: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS PROCESSOS ESTRUTURAIS	20
2.1	A construção do fenômeno estudado e dos caminhos da pesquisa	20
2.2	Processo estrutural e litígio estrutural	23
2.3	Políticas públicas: conceito, elementos, ciclo de políticas públicas e as funções do direito nas políticas públicas	30
2.4	Capacidades estatais: o poder de produção de políticas públicas pela burocracia estatal	38
2.5	Conclusões parciais	41
3	ABORDAGEM METODOLÓGICA	43
3.1	A Teoria Fundamentada nos Dados (TFD): um método emergente de abordagem qualitativa	43
3.2	A vertente construtivista: aspectos e procedimentos metodológicos	45
3.3	Conceito sensibilizador	47
3.4	Amostragem de dados	47
3.5	Software de análise qualitativa de dados	50
3.6	A abordagem metodológica utilizada e a natureza argumentativa do direito	50
3.7	Esclarecimentos adicionais sobre o objeto da pesquisa	51
3.8	Limitações da pesquisa	52
4	RESULTADOS DA ANÁLISE EMPÍRICA	57
4.1	Contextualização das ações constitucionais analisadas	58
4.1.1	<i>ADPF 709</i>	59
4.1.1.1	Petição inicial	59
4.1.1.2	Principais pronunciamentos judiciais	62
4.1.2	<i>ADPF 742</i>	63
4.1.2.1	Petição inicial	63
4.1.2.2	Principais pronunciamentos judiciais	65
4.1.3	<i>ADPF 635</i>	66
4.1.3.1	Petição inicial	67
4.1.3.2	Principais pronunciamentos judiciais	68
4.1.4	<i>ADPF 828</i>	71

4.1.4.1	Petição inicial	71
4.1.4.2	Principais pronunciamentos judiciais	73
4.1.5	ADPF 976	74
4.1.5.1	Petição inicial	74
4.1.5.2	Principais pronunciamentos judiciais	77
4.1.6	ADPF 991	77
4.1.6.1	Petição inicial	77
4.1.6.2	Principais pronunciamentos judiciais	79
4.1.7	ADO 59	80
4.1.7.1	Petição inicial	80
4.1.7.2	Principais pronunciamentos judiciais	81
4.1.8	ADPF 347	82
4.1.8.1	Petição inicial	82
4.1.8.2	Principais pronunciamentos judiciais	84
4.2	Estratégias mobilizadas	85
4.2.1	Estratégias processuais	86
4.2.1.1	Adaptando o procedimento processual	87
4.2.1.1.1	<i>Flexibilização dos requisitos para o reconhecimento da legitimidade ativa</i>	88
4.2.1.1.2	<i>Ampliação dos tipos de pedidos formuláveis em ações estruturais</i>	89
4.2.1.1.3	<i>Flexibilização na interpretação da extensão dos pedidos e dos limites da atuação judicial</i>	90
4.2.1.1.4	<i>Flexibilização de requisitos formais para a participação nos autos na condição de amicus curiae</i>	90
4.2.1.1.5	<i>Flexibilização do standard probatório para o reconhecimento de uma omissão estrutural</i>	90
4.2.1.1.6	<i>Dispensa do preenchimento de requisito para a concessão de medida cautelar</i>	91
4.2.1.1.7	<i>Concessão de ordem cautelar diversa da requerida</i>	92
4.2.1.1.8	<i>Concessão de medida cautelar de ofício</i>	92
4.2.1.1.9	<i>Designação de audiência de conciliação</i>	92
4.2.1.1.10	<i>Adaptações no instituto dos embargos de declaração</i>	93
4.2.1.1.11	<i>Intimação de atores processuais que não são partes no processo para se manifestar sobre recurso interposto pelo ente público demandado</i>	95
4.2.1.1.12	<i>Restringindo o número de autoridades notificadas para prestar informações</i>	95
4.2.1.1.13	<i>Superação da distinção entre cognição e cumprimento/execução</i>	96

4.2.1.1.14	<i>Descentralização do cumprimento das medidas judiciais</i>	97
4.2.1.1.15	<i>Estratégias especiais para o monitoramento do cumprimento de decisões judiciais</i>	97
4.2.1.2	<i>Empregando técnicas decisórias diferenciadas</i>	98
4.2.1.2.1	<i>Implementação de decisões judiciais de forma progressiva e gradual</i>	101
4.2.1.2.2	<i>Progressividade das determinações judiciais</i>	101
4.2.1.2.3	<i>Adoção de soluções dialógicas</i>	104
4.2.1.2.4	<i>Confecção de planos de ação</i>	104
4.2.1.2.5	<i>Monitoramento do cumprimento de planos e decisões judiciais</i>	104
4.2.1.3	<i>Ampliando a participação de terceiros na ação</i>	105
4.2.1.3.1	<i>Participação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis</i>	111
4.2.1.3.2	<i>Audiências públicas</i>	112
4.2.1.3.3	<i>Consultores e grupos de trabalho</i>	114
4.2.1.4	<i>Buscando facilitar a eficiência dos atos processuais</i>	118
4.2.1.5	<i>Determinando a apresentação de esclarecimentos e informações</i>	120
4.2.1.5.1	<i>Cumprimento a contento, ou não, de decisões judiciais ou planos de ação</i>	122
4.2.1.5.2	<i>Suficiência do plano de ação apresentado pelo ente público demandado</i>	123
4.2.1.5.3	<i>Planejamento de medidas a serem adotadas para resolver problemas relacionados ao litígio estrutural</i>	123
4.2.1.5.4	<i>Juízo técnico realizado pelo ente público demandado para justificar determinada conduta</i>	124
4.2.1.5.5	<i>Emprego de recursos públicos</i>	124
4.2.1.6	<i>Identificando órgãos, entidades e autoridades responsáveis</i>	125
4.2.1.7	<i>Realizando ameaças</i>	127
4.2.1.7.1	<i>Reforço discursivo ao caráter obrigatório das decisões judiciais</i>	127
4.2.1.7.2	<i>Cominação de multa</i>	128
4.2.1.7.3	<i>Ameaça de encaminhamento de documentos ao Ministério Público para a apuração de crime de desobediência</i>	128
4.2.1.7.4	<i>Apresentação de relação de autoridades responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais por parte do ente público demandado</i>	128
4.2.2	<i>Estratégias de fomento à construção de capacidades estatais</i>	129
4.2.2.1	<i>Determinando o planejamento</i>	129
4.2.2.2	<i>Monitorando o cumprimento das decisões judiciais e dos planos de ação</i>	138
4.2.2.2.1	<i>Determinação para que se comprove o cumprimento de medidas específicas</i>	143

4.2.2.2.2	<i>Determinação para que se forneça dados para a avaliação do cumprimento de medidas</i>	143
4.2.2.2.3	<i>Determinação para que se apresente informações e esclarecimentos</i>	143
4.2.2.2.4	<i>Determinação para que sejam explicitados os motivos do descumprimento de medidas</i>	144
4.2.2.2.5	<i>Determinação para que o plano de ação contenha indicadores para a mensuração das medidas adotadas</i>	145
4.2.2.2.6	<i>Determinação para que se realize o monitoramento de medidas de competência de outros entes políticos</i>	146
4.2.2.2.7	<i>Auxílio de terceiros no monitoramento</i>	146
4.2.2.2.8	<i>Ferramentas para a realização do monitoramento</i>	148
4.2.2.2.9	<i>Providências processuais</i>	149
4.2.2.3	Determinando a estruturação de pessoal	149
4.2.2.4	Determinando o aprimoramento de mecanismos de controle social	150
4.2.2.4.1	<i>Ampliação dos mecanismos de transparência da atividade estatal</i>	151
4.2.2.4.2	<i>Aperfeiçoamento de canais de denúncias</i>	153
4.2.2.5	Determinando a produção de dados e diagnósticos	154
4.2.2.6	Interferindo no orçamento público	156
4.2.2.7	Gestão do conhecimento	160
4.2.2.7.1	<i>Capacitação de agentes públicos</i>	161
4.2.2.7.2	<i>Disseminação de know-how produzido em determinado setor, órgão ou ente</i>	161
4.2.2.7.3	<i>Consolidação de protocolos de referência para a atuação da burocracia estatal</i>	162
4.2.2.7.4	<i>Orientação de órgãos centrais a agentes públicos que atuam a nível local</i>	162
4.2.2.8	Determinando ao ente central a fiscalização da atuação de outras esferas de governo	163
4.2.3	<i>Estratégias discursivas</i>	164
4.2.3.1	Reconhecendo um perfil peculiar de litígio	165
4.2.3.2	Justificando a atuação judicial no contexto das críticas à jurisdição constitucional	167
4.2.3.3	Justificando medidas judiciais específicas no contexto da jurisdição constitucional	174
4.2.3.4	Preocupando com as capacidades institucionais do Poder Judiciário	177
4.2.3.5	Reconhecendo um papel diferenciado ao Supremo Tribunal Federal	180
4.2.3.6	Preocupando com as consequências das decisões judiciais	181
4.2.3.7	Preocupando com a efetividade da decisão judicial	182

4.2.3.8	Reconhecendo a insuficiência das decisões judiciais para solucionar o problema estrutural	186
4.3	Categorias teóricas gerais sobre o comportamento da Corte	188
<i>4.3.1</i>	<i>Interferindo no mérito dos atos administrativos</i>	<i>188</i>
<i>4.3.2</i>	<i>Privilegiando soluções consensuais</i>	<i>189</i>
<i>4.3.3</i>	<i>Controlando os limites do objeto da ação</i>	<i>194</i>
<i>4.3.4</i>	<i>Controlando os limites dos pronunciamentos judiciais</i>	<i>200</i>
<i>4.3.5</i>	<i>Controlando dimensões temporais na construção de capacidades estatais</i>	<i>202</i>
<i>4.3.6</i>	<i>A coordenação institucional como categoria teórica</i>	<i>207</i>
<i>4.3.7</i>	<i>O diálogo como categoria teórica</i>	<i>213</i>
4.3.7.1	Diálogo institucional	215
4.3.7.2	Diálogo intercultural	215
4.3.7.3	Diálogo com especialistas	217
4.3.7.4	Diálogo com a sociedade civil	217
4.3.7.5	Diálogos com as instituições do sistema de justiça	218
4.3.7.6	Diálogo entre Cortes	218
<i>4.3.8</i>	<i>A cooperação como categoria teórica</i>	<i>219</i>
4.3.8.1	Estratégias de fomento à cooperação	224
4.3.8.1.1	Estabelecendo padrões de relacionamento entre os atores processuais	224
4.3.8.1.2	Estimulando que os atores processuais indiquem nos autos o descumprimento de decisões judiciais ou de medidas previstas em plano de ação	224
4.3.8.1.3	Intimando atores processuais para se manifestar sobre documentos apresentados pelo ente público demandado	224
4.3.8.1.4	Colocando-se à disposição para proferir decisões complementares para facilitar o cumprimento de decisões judiciais anteriores	225
4.3.8.1.5	Determinando a indicação das razões da rejeição de sugestões apresentadas por atores processuais e terceiros	225
4.3.8.1.6	Autorizando que órgãos e entidades sugiram procedimentos para a escuta qualificada de habilitados em audiência pública	226
4.3.8.1.7	Advertindo as partes para que respeitem o objeto do processo	226
5	DISCUSSÕES	227
6	CONCLUSÃO	247
	REFERÊNCIAS	249

1 INTRODUÇÃO

“A tutela provisória estrutural [...] não se mostra incompatível com a dimensão das medidas pleiteadas, que almejam, em certa medida, operar uma reestruturação institucional diante de um quadro grave e urgente de desrespeito a Direitos Humanos Fundamentais” (Brasil, 2023o, p. 14). A afirmação acima, constante em decisão monocrática cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, representa um tipo de atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) envolvendo políticas públicas que se tornou mais frequente nos últimos anos. Nesse caso, a decisão estabeleceu um prazo de 120 (cento e vinte) dias para o Poder Executivo Federal elaborar um “plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para a população de rua” (Brasil, 2023o, p. 44).

Conforme o discurso do Min. Relator Alexandre de Moraes, o objetivo da atuação da Corte não é resolver uma controvérsia sobre a constitucionalidade de ato normativo, nem apenas declarar a mora do poder público na realização de atividade legislativa ou administrativa (omissão inconstitucional). O fim último é superar um estado de incapacidade persistente das instituições estatais para produzir adequadamente determinada política pública, que acarreta a violação de direitos fundamentais de grupos minoritários vulneráveis.

As ciências sociais tratam da aptidão da burocracia estatal para produzir políticas públicas sob a expressão *capacidades estatais*. Desse modo, o objetivo do STF em processos com esse perfil é a construção de capacidades estatais – ou seja, aprimorar a competência da burocracia estatal de realizar a política pública objeto da ação constitucional. Observar tais processos por esse olhar permite explorar dimensões do fenômeno que ultrapassam o exame tradicional dos juristas sobre a questão, normalmente restrito ao trâmite processual e aos discursos de justificação adotados, sem se descuidar, contudo, dessas questões. Assim, estudar o fenômeno desde a perspectiva da construção de capacidades estatais permite que o tema da aptidão da burocracia estatal para produzir políticas públicas atravesse a sua análise.

O conceito de capacidades estatais é pouco utilizado nas pesquisas realizadas por juristas ou que adotam o sistema de justiça como objeto¹. Assim, as abordagens do campo

¹ Dentre as exceções, o trabalho Luiz Vilaça (2017) adota o sistema de justiça como objeto e, a partir de pesquisa etnográfica, explora como o Ministério Público Federal (MPF) construiu capacidades estatais próprias para lidar com o acompanhamento de processos de formulação e implementação de grandes obras, a partir da atuação de membros do MPF na construção da Usina de Belo Monte. A conclusão do autor é que as práticas que foram acionadas por membros do MPF nesse processo geraram um aprendizado organizacional que culminou na construção de capacidades da própria organização integrada por esses membros (Vilaça, 2017). Além desse trabalho, a tese de doutoramento na área jurídica de Lima (2016, p. 136–137) aborda o direito como uma tecnologia utilizada para a capacitação do poder público, em que os arranjos jurídicos seriam construídos de forma a facilitar um processo de constante aprendizado estatal.

jurídico possuem uma lacuna quanto a esse olhar derivado da ideia de construção de capacidades estatais. Além disso, considerando que os processos estruturais são um fenômeno recente no exercício da jurisdição constitucional concentrada pelo STF, poucos trabalhos se dedicaram a estudar em profundidade o comportamento judicial da Corte.

A constatação dessa lacuna motivou a realização de uma pesquisa exploratória sobre o fenômeno, que adotou a seguinte indagação como problema: *como o Supremo Tribunal Federal conduz as ações do controle concentrado de constitucionalidade nos casos em que atua para fomentar a construção de capacidades estatais?* Desse modo, a pesquisa buscou estabelecer uma compreensão sobre o comportamento do STF nos litígios constitucionais orientados à construção de capacidades estatais, procurando entender como a Corte realiza a condução desses processos judiciais, incluindo nessa compreensão a descrição das técnicas decisórias e dos discursos de justificação adotados.

Para estabelecer essa compreensão, o estudo adotou a estratégia metodológica de uma pesquisa empírica de abordagem qualitativa, baseada na Teoria Fundamentada nos Dados (TFD) (*Grounded Theory*). Assim, a pesquisa observou a advertência de Friedman (2005), segundo a qual a teoria constitucional normativa remanescerá com baixo potencial crítico caso não integre em suas análises a forma como os juízes efetivamente atuam e os constrangimentos e influências a que estão submetidos – ou seja, questões afetas a uma perspectiva descritiva.

Como conclusão do estudo, a atuação do STF na jurisdição constitucional concentrada, nos processos estruturais, visa ao aprimoramento da capacidade estatal das instituições públicas, tanto em relação ao seu aspecto técnico-administrativo quanto ao seu aspecto político-relacional. Ela alterou, de modo temporário ou permanente, o arranjo institucional da política pública pertinente ao processo, entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que regulamentam a interação entre interesses e atores diversos na produção da política. Na condução dos processos, a Corte realizou adaptações procedimentais, ampliou a participação de terceiros e utilizou técnicas decisórias diferenciadas, relacionadas à adoção de provimentos judiciais abertos e flexíveis, à determinação à burocracia estatal para a confecção de um plano de ação e ao acompanhamento de sua implementação em uma etapa de monitoramento. O STF relaciona discursivamente a forma de condução dos processos, incluindo essas técnicas decisórias diferenciadas, tanto à justificação da intervenção judicial em políticas públicas (questão de legitimidade) quanto à capacidade de alteração da realidade por intermédio do processo estrutural (questão de eficácia). Conceitos como coordenação, diálogo, cooperação e consensualidade são importantes para entender as práticas acionadas e os discursos adotados pela Corte.

O estudo fornece um material útil para pesquisas posteriores que tenham por objeto o fenômeno da construção das capacidades estatais por intermédio da jurisdição constitucional, pouco explorado na teoria constitucional. Esse fator justifica a originalidade da pesquisa, que estabelece novas bases para a análise do campo de estudo.

O texto está estruturado da seguinte forma. A segunda seção descreve os caminhos da construção da pesquisa e conceitos importantes para o estudo, como processos estruturais, políticas públicas e capacidades estatais. A terceira seção explica a abordagem metodológica utilizada (Teoria Fundamentada nos Dados), indica os dados empíricos selecionados e apresenta as limitações da pesquisa. A quarta seção explicita os resultados da análise empírica, abarcando a contextualização das ações constitucionais analisadas, a descrição das estratégias mobilizadas pelo STF na condução dos processos judiciais e a exposição das categorias teóricas emergentes dos dados. A quinta seção é destinada à discussão dos resultados obtidos a partir da pesquisa empírica, conjugada com elementos decorrentes da revisão de literatura. A sexta e última seção realiza uma síntese conclusiva do estudo.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BANCO DOS RÉUS: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS PROCESSOS ESTRUTURAIS

A condução de processos estruturais na jurisdição constitucional concentrada, pelo Supremo Tribunal Federal, apresenta uma nova face das ações constitucionais no direito brasileiro. Essa caracterização decorre em parte da peculiaridade do seu objeto, mas, principalmente, em razão do modo de o abordar. As subseções a seguir explicitam a construção do fenômeno estudado, os caminhos adotados pela pesquisa e conceitos pertinentes ao estudo.

2.1 A construção do fenômeno estudado e dos caminhos da pesquisa

Neste início de século, principalmente após a Ação Penal 470 (caso “mensalão”), o STF passou de “um outro desconhecido”² para uma das instituições políticas centrais na República brasileira, exercendo um papel de destaque na agenda pública do país (Falcão; Oliveira, 2013) e ocupando um espaço central nos noticiários e no debate público (Recondo; Weber, 2019), se posicionando de modo protagonista no contexto jurídico e político do país (Benvindo; Acunha, 2018, p. 60). Para além do olhar da academia, a atuação do STF atraiu o olhar da opinião pública e a sua atuação passou a compor o debate político nacional.

Nesse contexto, os processos estruturais conduzidos pela Corte na jurisdição constitucional concentrada chamaram a atenção para a realização desta pesquisa. De modo preliminar, podemos afirmar que o objetivo da adjudicação nesses processos é proceder à alteração das estruturas estatais cuja atuação é considerada como insuficiente em caráter persistente, dando causa ou permitindo violações a direitos fundamentais.

Esses processos se tornaram mais comuns após o julgamento de medida cautelar na ADPF 347³, que versou sobre o sistema penitenciário brasileiro e adotou a tese do “estado de coisas inconstitucional” na jurisdição constitucional brasileira. A partir de então, diversos atores provocaram o STF com ações judiciais relacionados a litígios estruturais, proporcionando à Corte atuar com a finalidade principal de reestruturar instituições para a produção adequada de políticas públicas indispensáveis para a proteção e a promoção de direitos fundamentais.

Observar o comportamento da Corte nesses casos causa um estranhamento sobre a forma de condução do processo. É o que ocorre, por exemplo, quando se observa a prática

² Expressão consagrada por Baleeiro (1968).

³ Entendendo que a medida cautelar na ADPF 347 não continha provimentos estruturais, cf. Vitorelli (2024, p. 555–556).

decisória de determinar ao Poder Executivo a elaboração de planos de ação para planejar uma intervenção em políticas públicas e posteriormente acompanhar e monitorar a execução desses planos. De acordo com o Min. Edson Fachin na ADPF 635 MC-ED, “em conflitos assim, este Supremo Tribunal Federal tem avançado nas técnicas de decisão de modo a, reconhecendo as omissões e mantendo a jurisdição da Corte, determinar que os poderes constituídos adotem as soluções necessárias” (Brasil, 2022ac, p. 42). Conforme afirma Weaver (2004, p. 1617), os remédios estruturais aparentam ser conceitualmente inconsistentes com a função judicial.

O tema da judicialização da política, incluindo as políticas públicas, se disseminou na literatura há algum tempo. A discussão sobre o protagonismo do STF e os impactos da sua atuação na regulação da vida política, econômica e social já era crescente na agenda de pesquisa sobre o Poder Judiciário na primeira década deste milênio (Oliveira, 2017). Além disso, diversos trabalhos acadêmicos foram produzidos no Brasil nos últimos anos sobre os processos estruturais, em sua maioria sob a ótica de processos coletivos conduzidos por um juiz de primeira instância⁴. Assim, o que chama a atenção no fenômeno objeto deste estudo não se refere ao descobrimento de uma interseção entre o Poder Judiciário e as políticas públicas. A inquietação do pesquisador se relaciona à forma como essa conjunção se dá na condução desses casos pelo STF (com a adoção de decisões judiciais de natureza aberta e flexível, ao invés de ordens fechadas e de caráter rígido) e à finalidade pretendida com a intervenção judicial (reestruturar as instituições estatais).

Desse modo, os processos estruturais se apresentam, na prática do Supremo Tribunal Federal, como um novo perfil de processo constitucional na jurisdição constitucional concentrada. A admissão e a condução de ações com essas características resultam de uma interação entre o querer da Corte, enquanto instituição, e variáveis institucionais exógenas, com reflexos sobre a forma como o STF exerce o seu poder no campo político⁵. Os casos anteriormente mencionados representam alterações tanto naquilo que pode ser objeto das ações constitucionais do controle concentrado de constitucionalidade, quanto das técnicas decisórias nelas empregadas. Conforme identificado na pesquisa, o instituto da ADPF, caracterizado pelo Min. Gilmar Mendes como ainda em construção⁶ (Brasil, 2022ac, p. 485), é o mecanismo privilegiado pela Corte para o estabelecimento desses processos estruturais, considerado como “meio processualmente adequado ao litígio de feição estrutural” (Brasil, 2023ac, p. 2).

⁴ O tema é retratado, corriqueiramente, em obras relacionadas ao direito processual civil.

⁵ Arguelles (2014) sustenta a tese de que a preferência dos Ministros do STF sobre a forma como e o quanto exercer o poder de que dispõem ou de que deveriam dispor interage com variáveis institucionais exógenas para compor um quadro explicativo mais fidedigno sobre o comportamento da Corte na arena político-decisória.

⁶ Afirmação constante em debates na ADPF 635 MC-ED.

Além disso, a admissão dessas ações constitucionais indica que esse perfil de processo constitucional pode se tornar comum na Corte. Isso ocorre porque os legitimados a propor as ações do controle concentrado de constitucionalidade passam a considerar a adjudicação de direitos perante o STF sob a forma de processo estrutural como uma estratégia viável.

Em razão do caráter reativo que marca a atuação do Poder Judiciário brasileiro, o que é possível ao STF realizar em termos de adjudicação constitucional depende, em parte, das controvérsias constitucionais submetidas pelos atores legitimados (Arguelhes, 2014, p. 29; Arguelhes; Ribeiro, 2016, p. 410; Kapiszewski, 2011). Assim, as oportunidades de manifestação da Corte estão circunscritas às provocações que recebe a partir das estratégias de judicialização adotadas por esses atores. Admitir ações constitucionais com o caráter de ação estrutural altera a estrutura de incentivos sociopolíticos que os legitimados possuem para propor ações com esse perfil (Kapiszewski, 2011), incentivando o recurso à jurisdição constitucional concentrada para se obter a reestruturação de instituições estatais de modo a aperfeiçoá-las para a produção de políticas públicas. Na ADPF 635, o Min. Gilmar Mendes saudou a submissão ao STF da questão da letalidade das polícias fluminenses⁷, revelando um discurso de incentivo da Corte ao recurso a esse tipo de processo. Para Vitorelli (2024, p. 569), a condução de processos estruturais pela Corte pela via da ADPF durante a pandemia da Covid-19 “parece ter gerado um legado permanente na disposição do tribunal para lidar, de forma estrutural, com questões de maior complexidade”.

Por se tratar de uma prática recente da Corte, cabe ao analista constitucional descortinar mais essa camada dessa instituição que se tornou central na República brasileira, ainda em edificação. Assim, o estudo pretende contribuir para que o STF não se constitua em um “outro desconhecido” em relação à forma com conduz esses processos estruturais na jurisdição constitucional concentrada.

Considerando as particularidades da perspectiva adotada pela pesquisa, o trabalho necessitou lidar com uma série de dificuldades que resultaram no direcionamento das escolhas metodológicas e de referencial teórico. Dentre essas dificuldades, a seguinte questão foi colocada: como elaborar uma compreensão sobre a atuação do STF nos processos estruturais

⁷ “Dados indicam [...] que milícias - leio notícia do *El País* de 2020 - já dominam 1/4 dos bairros no Rio de Janeiro. Em uma outra notícia do *GI*, indica-se também a presença de pessoas em territórios dominados ou pela milícia, ou pelas facções, colocando que, pela milícia, estariam aí alguma coisa como 2.178.000 pessoas (33%); e pelas facções, 1.584.000. Portanto, isso é um dado extremamente preocupante, e claro que faz parte de uma moldura, ou de um pano de fundo, de todo esse quadro de insegurança que se vivencia e que, de alguma forma, explica ou deu ensejo a esta ação do Partido Socialista, que é de saudar e precisa ser, de fato, colocada” (Brasil, 2022ac, p. 484-485).

por uma perspectiva que inclua as possibilidades de aprimoramento da burocracia estatal por intermédio da atuação da Corte?

Para enfrentar essa dificuldade a pesquisa abordou o fenômeno sob a ótica do conceito de *capacidades estatais*, relacionado ao poder de produção de políticas públicas pela burocracia estatal. Ele possui relevância porque o fim último dos processos estruturais é a alteração de instituições estatais para que possam lidar de modo adequado com problemas relativos a políticas públicas e direitos fundamentais. Assim, ele auxiliou a compreender como a Corte se coloca no jogo de interrelação com as demais instituições para tentar alcançar essa finalidade. Desse modo, o estudo explorou o conceito de capacidades estatais e a literatura sobre políticas públicas, para entender como se dá a atuação do STF no seu ciclo de produção.

Além dessa dificuldade, como o objetivo é estabelecer uma compreensão sobre o *comportamento* do STF, o estudo demandou um olhar direto sobre dados empíricos que o materializam. Esse fator acrescentou ao trabalho três dificuldades de cunho metodológico, referentes (i) a quais espécies de dados primários utilizar, (ii) a qual a estratégia adequada de abordagem desses dados para produzir o resultado pretendido e (iii) como realizar a seleção dos dados sem recair num indesejável viés de seleção (*cherry picking*).

Em relação ao primeiro problema, optou-se por restringir os dados primários aos pronunciamentos judiciais do STF nesses casos, reconhecendo expressamente as limitações e implicações decorrentes dessa escolha⁸. Como modo de enfrentar as outras dificuldades, a pesquisa adotou a estratégia de abordagem qualitativa da Teoria Fundamentada nos Dados. Entendeu-se que ela permitiria tanto produzir uma compreensão sobre o fenômeno, superando a segunda dificuldade referida, quanto superar a terceira dificuldade, ao adotar a perspectiva de uma amostragem de cunho teórico.

Após essa contextualização do objeto do estudo e de sua importância, bem como das dificuldades encontradas e caminhos perseguidos pela pesquisa, as subseções a seguir são destinadas à abordagem de conceitos imprescindíveis ao trabalho.

2.2 Processo estrutural e litígio estrutural

É comum abordagens que utilizam as expressões processo estrutural e litígio estrutural como sinônimas. Entretanto, Vitorelli (2018) diferencia ambos os conceitos, contribuindo para uma maior clareza sobre o âmbito de aplicação de cada um.

⁸ Sobre a questão, vide o tópico 3.8 deste estudo.

A ideia de litígio se refere a um conflito social relativo a interesses juridicamente relevantes⁹ (Vitorelli, 2023, p. 28). O litígio estrutural seria uma espécie de litígio marcado pelo policentrismo (multipolaridade) e pela complexidade, características relacionadas entre si.

O policentrismo significa que a lesão presente no litígio atinge diversos grupos e subgrupos sociais de forma diversa, gerando vários centros de interesse. Esses interesses podem ser coincidentes em determinadas situações e distintos em outros aspectos, sendo parcialmente sobrepostos (Vitorelli, 2018, p. 347). Desse modo, quando traduzidos em um processo judicial, os litígios estruturais não se adequam ao esquema processual tradicional, de estrutura bipolar (Vitorelli, 2023, p. 33), sendo litígios multipolares¹⁰ (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 73).

O litígio estrutural se torna complexo em virtude dessas distintas zonas de interesse¹¹. Nos sistemas complexos, ao contrário dos simples, não há como prever com um grau satisfatório de segurança quais os rearranjos serão adotados pelo sistema quando ele receber determinado estímulo (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 65). A metáfora da teia de aranha, adotada por Lon Fuller, facilita a compreensão das ideias de complexidade e de policentrismo nos litígios estruturais¹². Apesar de não fazer referência explícita à terminologia dos litígios estruturais, o autor destaca que, nas situações sociais de natureza policêntrica, qualquer intervenção realizada em um dos fatores não possui um resultado unidimensional e facilmente detectável de antemão. Como numa intervenção realizada em um fio de uma teia de aranha, a tensão ocasionada nesse fio é redistribuída de forma complexa em toda a estrutura da teia, sendo difícil prever o resultado dessa intervenção (Fuller; Winston, 1978, p. 395).

⁹ Apesar da terminologia adotada, é pertinente a observação de Arenhart, Osna e Jobim (2022, p. 98) no sentido de que nem sempre se está diante de um conflito em sentido próprio, porque, em certas ocasiões, os partícipes do litígio estão de acordo com o resultado esperado, divergindo apenas sobre a forma de solucionar o problema.

¹⁰ Nos dados analisados, a característica do policentrismo foi identificada tanto em relação aos grupos afetados com a insuficiência estatal, quanto também entre distintos entes da burocracia estatal. Na ADPF 347, embora a União e todos os Estados fossem entes demandados, alguns Estados formularam pedidos acatados em face do ente central referente ao repasse de verbas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) (Brasil, 2017d, 2017b).

¹¹ Ou seja, a complexidade que caracteriza os processos estruturais não se relaciona à ideia de complexidade das questões jurídicas ou das questões de fato relacionadas ao processo (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2017, p. 49, nota 5).

¹² Também adotando a metáfora da teia de aranha, Fletcher (1982, p. 645, tradução própria) assim relaciona as características da complexidade e do policentrismo: “policentrismo é a propriedade de um problema complexo com diversos ‘centros’ de problemas subsidiários, cada qual relacionado aos demais de modo que a solução para cada um dependa da solução de todos os outros. A metáfora clássica para um problema policêntrico é a de uma teia de aranha, em que a tensão dos vários fios é determinada pela relação entre todas as demais partes da teia, de modo que se alguém retira um fio singular, a tensão da teia inteira é redistribuída em um novo e complexo padrão”. No original: “polycentricity is the property of a complex problem with a number of subsidiary problem ‘centers,’ each of which is related to the others, such that the solution to each depends on the solution to all the others. A classic metaphor for a polycentric problem is a spider web, in which the tension of the various strands is determined by the relationship among all the parts of the web, so that if one pulls on a single strand, the tension of the entire web is redistributed in a new and complex pattern”.

Destacadas essas características, o conceito de litígio estrutural formulado por Vitorelli (2018, p. 345) é o seguinte:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

Como dito, o litígio estrutural é apenas uma espécie de conflito de interesses juridicamente relevantes. Ele pode ou não dar origem a um processo estrutural, podendo, inclusive, ser objeto de processos judiciais que não sejam conduzidos de modo estrutural (Vitorelli, 2018). Conforme defendem Arenhart e Osna (2023, p. 281), consideradas as peculiaridades desse tipo de litígio, o processo estrutural seria o meio mais adequado de lidar com essa espécie de conflito, ao permitir um olhar macro sobre a situação e a adoção de uma abordagem prospectiva e construtiva no exercício da jurisdição.

A formulação de um conceito de processo estrutural é algo difícil e que não apresenta uniformidade na literatura (Arenhart; Osna, 2023, p. 279; Galdino, 2019, p. 14; Osna, 2020, p. 253). Por essa razão, há quem prefira se referir às suas características principais ao invés de formular uma definição conceitual¹³⁻¹⁴. Parte dessa dificuldade decorre do fato de que não se trata de um conceito teórico que foi elaborado pela academia e posteriormente incorporado pelos tribunais. Os processos estruturais passaram a existir enquanto fato no cotidiano dos tribunais para lidar com problemas complexos que escapam ao modelo tradicional de processo civil, com contínuas alterações de suas nuances. A conceituação dessa atuação judicial, pela academia, ocorreu posteriormente (Osna, 2020).

Apesar dessa dificuldade e da ampla gama de características descritas pela literatura, coincidentes parcial ou totalmente, é pertinente a observação de Vitorelli (2018) de que não podemos tomar por essencial as características que são meramente acidentais nos processos estruturais. Nesse sentido, há características que são comuns aos processos estruturais e úteis aos fins a que eles se destinam, como o fato de a execução normalmente ser negociada, com a colaboração e a participação do réu e de vários atores, presentes ou não na fase de conhecimento, ou mesmo de se desenvolver progressivamente por fases (Vitorelli, 2024, p. 91).

¹³ Nesse sentido Arenhart, Osna e Jobim (2022).

¹⁴ Uma outra abordagem é proposta por Galdino (2019), que adota um raciocínio tipológico para a identificação dos processos estruturais. Após descrever as características de um tipo ideal de processo estrutural, o autor se refere a diversas hipóteses de processos judiciais que, por possuírem essas características em maior ou menor intensidade, seriam mais ou menos típicos enquanto processos estruturais.

Contudo, na visão do autor, elas não são essenciais para a definição do conceito, tratando apenas da parte metodológica da condução desses processos (Vitorelli, 2018). O elemento essencial, necessário e suficiente para caracterizar um processo como estrutural seria o objetivo de reestruturar uma instituição, cujo comportamento é compreendido como a condição para a situação lesiva a direitos fundamentais (Vitorelli, 2018).

Assim, Vitorelli (2024, p. 80) elabora a seguinte definição de processo estrutural, adotada neste estudo:

um processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa), cujo mau funcionamento é a causa do litígio. Essa reestruturação se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período de tempo, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro. Esse plano pode não ser um documento único, mas sim um conjunto de decisões, acordos e medidas que vão se somando, progressivamente.

A construção teórica a respeito dos processos estruturais se iniciou nos Estados Unidos da América (EUA) (Möller; Marco, 2022, p. 37; Weaver, 2004, p. 1619), como desdobramento de alguns julgamentos, sendo o principal o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*¹⁵ (Dantas, 2017, p. 19; Fiss, 1979, p. 2; Galdino, 2019, p. 22; Weaver, 2004, p. 1619). Nesse caso, a Suprema Corte considerou inconstitucional a política de segregação entre estudantes baseada na cor da pele, adotada em algumas escolas públicas, por violação à décima e quarta emenda à Constituição – caso *Brown I* (Estados Unidos da América, 1954). Para superar a segregação existente, em decisão posterior conhecida como caso *Brown II*, delegou aos tribunais inferiores poderes para adotar medidas que contribuíssem para a superação desse estado de coisas inconstitucional (Estados Unidos da América, 1955). Alguns tribunais, cumprindo esse papel, determinaram medidas gradativas para romper com as diferenças existentes nessas escolas, monitorando a evolução da questão (Jobim, 2022, p. 121–122). Assim, em *Brown II*, a Suprema Corte dos EUA passou a discutir o modo de implementação da decisão de *Brown I*, e não a declaração do direito nela reconhecido (Fachin; Schinemann, 2018, p. 221).

Do ponto de vista da literatura, os dois autores principais que iniciaram a abordagem teórica do tema, descrevendo o surgimento do fenômeno, são Owen Fiss (1979) e Abram Chayes (1976). O primeiro abordou os processos estruturais propriamente ditos (*structural*

¹⁵ Há opiniões dissonantes sobre o assunto. Alguns entendem que o caráter estrutural da condução judicial da questão ocorreu unicamente nos tribunais inferiores, por ocasião da tentativa de efetivação da regra criada no caso *Brown* (Vitorelli, 2024, p. 89). Outros, a seu turno, entendem que a decisão proferida pela Corte já seria de natureza estrutural, principalmente em *Brown II* (Jobim, 2022, p. 123–124).

litigation), enquanto o segundo descreveu o surgimento à época de uma espécie de processo de interesse público (*public law litigation*) conduzido pelos tribunais federais estadunidenses¹⁶.

As construções teóricas de Fiss se amparam em duas concepções. A primeira é a de que a atuação das organizações de larga escala, e não apenas a ação de indivíduos, pode ser danosa às condições sociais, acarretando ameaças a valores constitucionais. A segunda concepção é a de que a adjudicação, realizada por intermédio do processo judicial, constitui um processo social conduzido pelos magistrados com o propósito de fornecer significado aos valores constitucionais (Fiss, 1979, p. 2).

No caso das reformas estruturais decorrentes de processos judiciais (*structural reform*), a atividade do magistrado consistiria em combater essas condições sociais prejudiciais a valores constitucionais, por intermédio da reformulação da atuação das organizações. O foco da atuação jurisdicional não estaria na lesão propriamente dita, mas no comportamento da organização burocrática que ocasiona essa condição social lesiva (Fiss, 1979)

Para auxiliar na compreensão desse tipo de atuação, o autor expôs uma distinção entre direito (*right*) e remédio (*remedy*). Enquanto a ideia de direito atua no plano da abstração, funcionando como um standard para o julgamento da situação social, o remédio opera no plano concreto da realização do valor constitucional respectivo, de modo que há uma submissão instrumental do remédio ao direito¹⁷ (Fiss, 1979, p. 52). Para o autor, a definição da violação não é suficiente para a concepção de qual seria o remédio adequado, pois considerações de ordem normativa (como outros valores constitucionais) e de eficácia interferem na definição de qual a postura adequada a se adotar, tendo por objetivo a remoção da ameaça ao valor constitucional violado (Fiss, 1979, p. 48–49). Esse fator permite dar à formulação do remédio uma característica maleável, de modo que ele poderia ser alterado de acordo com as necessidades, por razões normativas ou de eficácia (Fiss, 1979, p. 49). Os remédios estruturais, para Fiss (1979, p. 11, 23), seriam as ordens (*injunctions*), voltadas para o futuro, que demandariam revisão e reexame constantes.

¹⁶ Vitorelli (2024, p. 93) afirma que, a rigor, o processo de interesse público descrito por Chayes não corresponde ao conceito de processo estrutural, este sim trabalhado por Fiss, embora muitos os tratem como coincidentes e possuam características em comum. De acordo com o autor, “processos de interesse público são demandas nas quais se pretende efetivar um direito que está sendo negado pelo Estado, não apenas para a parte que está no processo, mas para toda a sociedade de potenciais destinatários daquela prestação” (Vitorelli, 2024, p. 94). Eles se distinguem dos processos estruturais por três fatores principais: não pressupõem a reestruturação de uma organização, podem ser conduzidos por vias diferentes dos processos coletivos e se voltam exclusivamente contra o Estado (Vitorelli, 2024, p. 95–97). Apesar da pertinência da observação, o desenvolvimento acadêmico do fenômeno dos processos estruturais também se amparou nas construções teóricas de Chayes sobre os processos de interesse público, razão pela qual, neste estudo, optou-se por referir a esses processos.

¹⁷ De acordo com Osna (2020, p. 263), a cisão entre *direito* e *remédio* está relacionada à distinção entre o reconhecimento da necessidade de proteção a um interesse (o direito) e a forma de o efetivar (o remédio).

Em relação a Chayes (1976), o autor descreve um novo modelo de adjudicação que estaria surgindo nos tribunais federais norte-americanos¹⁸ – os processos de interesse público (*public law litigation*). Essa descrição é efetivada em contraposição ao modelo tradicional existente, de adjudicação de direitos privados, marcado por cinco características principais: bipolaridade (duas partes com interesses distintos); litigância retrospectiva (direcionada a fatos passados); interdependência entre direito (*right*) e remédio (*remedy*); limite temporal restrito do processo, que é tido como um episódio único (a compensação ou medida similar adotada encerra a atuação judicial), e; o processo seria iniciado e conduzido pelas partes, possuindo o juiz a função contida de um árbitro independente (Chayes, 1976, p. 1282–1283).

O processo de interesse público possui como objeto políticas públicas (*policies*) constitucionais ou legais (Chayes, 1976, p. 1284). Suas características estão em contradição com as do modelo tradicional de adjudicação, conforme descrito pelo autor:

As características do modelo do processo de interesse público são muito diferentes daquelas do modelo tradicional. A estrutura das partes é amorfa e dispersa, sujeita a alterações durante o curso do processo. A relação adversarial tradicional é a cada momento permeada e misturada por negociações e processos de mediação. O juiz é a figura dominante na organização e na condução do caso, e ele se apoia não apenas nas partes e seus advogados, mas em um espectro amplo de atores externos – mestres (*masters*), experts e supervisores. Mais importante, o juiz de primeira instância tem paulatinamente se tornado o criador e o gestor de formas complexas de medidas judiciais contínuas, que possuem efeitos que se estendem a pessoas que não participam do processo judicial e que requerem um contínuo envolvimento do juiz em sua administração e implementação¹⁹ (Chayes, 1976, p. 1284, tradução própria).

Assim, o autor define o processo de interesse público como aquele no qual a ação judicial visa a ordenar condutas futuras ou condições presentes de caráter lesivo (Chayes, 1976, p. 1296). Na sua formulação, a ordem judicial derivada desses processos (*decree*) possui como objetivo ajustar o comportamento futuro do sujeito envolvido na controvérsia, sendo construída no seio do processo e não obtida por derivação lógica da lesão constatada. Ela estabelece um

¹⁸ O autor elabora a sua descrição a partir de julgamentos realizados por tribunais federais estadunidenses, mas destaca que essa opção metodológica não significa que o mesmo movimento não poderia estar ocorrendo nos tribunais estaduais (Chayes, 1976, p. 1284, nota 12).

¹⁹ No original: “the characteristic features of the public law model are very different from those of the traditional model. The party structure is sprawling and amorphous, subject to change over the course of the litigation. The traditional adversary relationship is suffused and intermixed with negotiating and mediating processes at every point. The judge is the dominant figure in organizing and guiding the case, and he draws for support not only on the parties and their counsel, but on a wide range of outsiders - masters, experts, and oversight personnel. Most important, the trial judge has increasingly become the creator and manager of complex forms of ongoing relief, which have widespread effects on persons not before the court and require the judge's continuing involvement in administration and implementation” (Chayes, 1976, p. 1284).

regime de acompanhamento da performance do sujeito, prolongando e intensificando o envolvimento do magistrado no litígio (Chayes, 1976, p. 1298).

Os processos estruturais são uma experiência global, não sendo uma exclusividade dos EUA (Jobim, 2023, p. 28; Vitorelli, 2024, p. 90–91). Com suas peculiaridades, diversas outras experiências processuais podem ser comparadas à ideia de processo estrutural. Como experiências de processos estruturais ou assemelhadas, Jobim (2023) menciona, dentre outras: o instituto do estado de coisas inconstitucional, formulado pela Corte Constitucional da Colômbia; o litígio de interesse público (*public interest litigation*) ou litígio de ação social (*social action litigation*)²⁰ na Suprema Corte da Índia; o mandado de segurança continuado (*writ of continuing mandamus*) da Suprema Corte das Filipinas e os processos estruturais conduzidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos sob o nome de garantias de não-repetição, estes também mencionados por Vitorelli (2024, p. 90–91).

Especificamente nos países que compõem o Sul Global, os processos estruturais têm adquirido um campo fértil para o seu desenvolvimento teórico e prático, principalmente em razão da persistente desigualdade existente nas respectivas sociedades²¹ e da existência de violações massivas de direitos humanos (Möller; Marco, 2022, p. 48–49). Nessas localidades, esse tipo de processo judicial se relaciona à busca pela superação do *status quo*, com a alteração da realidade política e social²² (Broocke, 2022, p. 94). Assim é que a atividade de Cortes desses países tem fornecido diversas contribuições para os debates sobre esses processos, tais como o já citado instituto do estado de coisas inconstitucional, utilizado pela primeira vez pela Corte Constitucional da Colômbia na *Sentencia de Unificación (SU) 559*, de 1997 (Campos, 2022, p. 429); a nomeação de comissões sociojurídicas de investigação pela Suprema Corte da Índia²³,

²⁰ O instituto na Índia é conhecido pela nomenclatura de *public interest litigation* ou de *social action litigation*, sendo essa última expressão preferida por Baxi (1985). De acordo com Baxi (1985, p. 108), a denominação *Public Interest Litigation (PIL)* remontaria a um conceito de natureza anglo-americana, representando determinado momento social e jurídico sem correspondência na Índia. Dentre as características distintivas, o autor afirma que o PIL, embora importante, não teria ocasionado um processo de modificação estrutural no direito e na sociedade, servindo, inclusive, como certa forma de legitimação dos processos existentes (Baxi, 1985, p. 109). O compromisso com a transformação social, por outro lado, seria o fator central da SAL. Essa distinção entre o PIL indiano e o PIL americano também é destacada por Bhuvania (2016, p. 16).

²¹ Para Casimiro (2022, p. 453–454), existe uma diferença de perfil entre os direitos envolvidos nos processos estruturais conduzidos nos EUA e nos países do Sul Global. Enquanto naquele país esses processos normalmente estão relacionados a direitos individuais, no Sul Global tais processos costumam abordar, também, direitos sociais, econômicos e culturais, em razão do caráter transformador pretendido pelas respectivas Constituições.

²² Maldonado (2013) afirma que a Corte Constitucional da Colômbia e a Suprema Corte da Índia são normalmente vistas como Cortes criativas e importantes que exerceram um papel na transformação das esferas pública e privada de seus respectivos países, inclusive quanto à realização de direitos constitucionais.

²³ As comissões sociojurídicas de investigação seriam um mecanismo para enfrentar tanto o problema da obtenção de provas quanto o problema do monitoramento (Casimiro, 2022, p. 464). Essas comissões são compostas por “ativistas sociais, jornalistas, oficiais do governo e oficiais da justiça” (Casimiro, 2022, p. 464), que atuam como comissionários do Tribunal, realizando a visita a locais para verificar fatos e produzir provas. Elas submetem relatórios detalhando as conclusões, e podem apresentar sugestões e recomendações (Casimiro, 2022, p. 464).

prática consolidada no caso *Bandua Mukti Morcha v. Union of India* (1983) (Casimiro, 2022, p. 464); a retenção de jurisdição pela técnica do *continuing mandamus* utilizada pela mesma Corte²⁴, reconhecida formalmente no caso *Jain Hawala* (1988) (Casimiro, 2022, p. 460), e; as estratégias de gestão judicial ativa (*active judicial management*) e compromisso significativo (*meaningful engagement*)²⁵, desenvolvidas pela Corte Constitucional da África do Sul desde os primeiros litígios estruturais, mas consolidadas nos casos *Olivia Road* (2008) e *Joe Slovo* (2010) (Broocke, 2022, p. 99–100). Assim, para Sarmiento (2023, p. 43), os processos estruturais se tornaram uma marca do constitucionalismo do Sul Global.

Dito isso, os processos estruturais não se direcionam exclusivamente contra a atuação de uma instituição pública (poder público), nem se referem somente a políticas públicas (Arenhart, 2013; Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 311; Vitorelli, 2018). Apesar disso, o campo das políticas públicas é fértil para o desenvolvimento dos processos estruturais (Arenhart, 2013, p. 97, nota 1; Arenhart; Osna, 2022). Neste estudo, consideradas as pretensões da pesquisa, os processos estruturais conduzidos pelo STF na jurisdição constitucional concentrada se referem a políticas públicas relacionadas à atuação do poder público.

2.3 Políticas públicas: conceito, elementos, ciclo de políticas públicas e as funções do direito nas políticas públicas

Afinal, o que é uma política pública? Quais ferramentas teóricas estão disponíveis para se trabalhar com o tema? Quais funções o direito exerce nas políticas públicas?

Como diversos conceitos explorados no trabalho, a noção de política pública não é uniforme na literatura (Secchi, 2013, p. 2; Souza, 2018, p. 13). Thomas Dye (1972, p. 2 apud Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 6) elaborou uma das definições clássicas, segundo a qual política pública seria “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”.

Apesar de simples, essa definição expressa elementos importantes: que o agente primário dessas políticas é o governo²⁶, capaz de tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos

²⁴ De acordo com Casimiro (2022, p. 460), essa técnica corresponderia à “utilização de decisões estruturais enquanto o Tribunal retém a jurisdição sobre o caso. Preocupada em monitorar a implementação de suas ordens, o Tribunal mantém a jurisdição sobre o caso e não profere um julgamento definitivo do mérito, observando como o problema está sendo resolvido, se as partes estão cumprindo suas determinações e se os direitos do grupo vulnerável estão sendo preservados. De tempos em tempos, expede novas ordens, objetivando aprimorar a solução do problema”.

²⁵ A respeito das referidas estratégias, vide Broocke (2022), Gargarella (2019) e Liebenberg (2019).

²⁶ Há duas abordagens diferentes sobre políticas públicas: a estatista, adotada, dentre outros, por Howlett, Ramesh e Perl (2013), e as multicêntricas, perspectiva à qual se filia Secchi (2013). Na abordagem estatista, a elaboração

e as reforçar por sanções; que as políticas públicas envolvem uma decisão deliberada sobre fazer ou não fazer algo, e; que a referida decisão é uma determinação consciente, ainda que possa produzir efeitos não intencionados. Assim, a política pública, nessa concepção, consiste numa decisão governamental consciente e deliberada (Secchi, 2013, p. 6–7).

Howlett, Ramesh e Perl acrescentam outros elementos a essa caracterização das políticas públicas, partindo de uma definição apresentada por Jenkins (1978 apud Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 8), segundo a qual essas seriam

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

De acordo com os referidos autores, essa definição ressalta o caráter dinâmico do processo de produção das políticas públicas, e que elas normalmente são produzidas por um conjunto de decisões governamentais inter-relacionadas, ao invés de uma decisão singular. Além disso, a definição reconhece que a capacidade de o governo implementar as suas decisões é um elemento importante no conceito, e destaca que as políticas públicas estão direcionadas ao alcance de determinados objetivos (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 8–9).

Para Secchi (2013), as políticas públicas visam a resolver um problema público. O problema é caracterizado como público quando se reconhece que determinado estado de coisas atual difere de um estado de coisas possível, considerado como ideal. Entretanto, para ser adjetivado de público, a coletividade precisa compreender o problema como relevante, o que depende das interpretações político-normativas dos atores envolvidos (Secchi, 2013, p. 10).

Além disso, as políticas públicas compreendem diretrizes estratégicas, de natureza macro, e diretrizes de nível intermediário e operacional²⁷, como programas, planos e políticas

de políticas públicas seria um monopólio dos atores estatais, por mais que se possa reconhecer a participação de atores não estatais nos diversos estágios do ciclo de políticas públicas (Secchi, 2013, p. 2–3). Assim, atores não estatais não poderiam decidir sobre e liderar um processo de produção de políticas públicas (Secchi, 2013, p. 3) e, por essa razão, um curso de ação planejado e adotado por um ator não estatal não poderia ser analiticamente considerado uma política pública (como, por exemplo, a elaboração e a publicação de um edital de fomento à cultura, por intermédio de subsídio, realizado por uma empresa privada não estatal). A perspectiva multicêntrica, a seu turno, compreende que o Estado não é o único protagonista possível dos processos de políticas públicas, razão pela qual, do ponto de vista analítico, pode ser denominada de política pública a elaboração e a implementação de um programa de ação adotado para resolver um problema público que seja liderado por um ator não estatal (Secchi, 2013, p. 4). Para uma listagem de argumentos sustentando a adequação da abordagem multicêntrica, cf. Secchi (2013, p. 4).

²⁷ Essa posição não é consenso na literatura, porque há quem defenda que apenas as macrodiretrizes estratégicas comporiam o conceito de políticas públicas. Entretanto, parte relevante dos trabalhos do campo de pesquisa das políticas públicas se direciona à análise das políticas públicas de níveis intermediário e local (Secchi, 2013, p. 7).

públicas locais e regionais (Secchi, 2013, p. 7). Sendo assim, uma política macro, composta por diretrizes genéricas, pode ser acrescida (e composta) de políticas públicas específicas, destinadas à sua operacionalização²⁸ (Secchi, 2013, p. 8).

Em relação às ferramentas teóricas disponíveis, um modelo tradicionalmente utilizado nas pesquisas e nas análises sobre políticas públicas é o do ciclo político-administrativo. Para esse modelo, o processo de produção de políticas públicas é constituído por um ciclo, renovável, segregado por estágios sequenciais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Apesar da ausência de uniformidade na definição dos estágios que compõem o ciclo, uma descrição tradicional o subdivide em cinco etapas²⁹: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 14–15; Jann; Wegrich, 2007).

Esse modelo serve como um tipo ideal para se pensar e refletir sobre o processo das políticas públicas (Jann; Wegrich, 2007, p. 44). Embora possua limitações, sendo criticado em termos de sua validade teórica e empírica³⁰ (Jann; Wegrich, 2007, p. 43), ainda é relevante para a realização de análises no campo. De acordo com Jann e Wegrich (2007, p. 44), uma das vantagens do modelo é o destaque ao caráter cíclico das políticas, no qual os resultados decorrentes de uma política pública servem de insumo para eventual continuidade da elaboração e produção dessa política (Jann; Wegrich, 2007, p. 44). O modelo permite, portanto, a compreensão de que o processo de produção de políticas públicas é dinâmico (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 224) e constante, se renovando e propiciando um processo de aprendizagem política (*policy learning*) (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 5).

Essa divisão do ciclo das políticas em estágios não significa que o processo de produção das políticas ocorre sempre de forma linear. O modelo representa uma simplificação mental da complexidade envolvida na produção de políticas públicas, capaz de facilitar o entendimento sobre esse processo multidimensional (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 16).

O primeiro estágio do ciclo é o da montagem da agenda. Nesse estágio, determinado problema passa a ser compreendido como um problema social e com a dignidade suficiente

²⁸ Um exemplo citado por Secchi (2013, p. 8) se refere ao campo da educação superior: pela perspectiva macro, a política pública de educação superior, no Brasil, é composta por ofertas realizadas de forma gratuita em universidades públicas estatais, e de forma paga em universidades privadas e públicas não estatais (como as universidades confessionais e comunitárias). Essa política macro é complementada por políticas públicas de nível intermediário, como a expansão de ofertas gratuitas em universidades públicas estatais (como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)) e o custeio por intermédio de bolsas ou o financiamento das ofertas pagas em universidades particulares (como o Programa Universidade Para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), respectivamente).

²⁹ Representativa dessa divergência, por exemplo, a perspectiva adotada por Secchi (2013), que divide o ciclo em sete estágios: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

³⁰ Para um inventário dessas críticas, vide Jann e Wegrich (2007, p. 55–57).

para ser objeto de consideração por parte dos governos (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 14; Jann; Wegrich, 2007, p. 45). Essa alteração de status referente ao problema é um processo de natureza social que envolve inter-relações complexas entre ideias, atores e estruturas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 104, 120). Apesar disso, o fato de a questão passar a compor a agenda institucional não garante que alguma ação oficial será efetivamente realizada (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 103–104).

A agenda pública institucional se distingue da agenda pública sistêmica (Jann; Wegrich, 2007, p. 45), sendo que aquela se relaciona diretamente ao primeiro estágio do ciclo. A agenda pública sistêmica se refere às questões que são debatidas na sociedade de uma forma geral (comunidade política), que só passam a integrar a agenda pública institucional quando se tornam objeto de atenção do governo (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 113).

O segundo estágio do ciclo envolve a formulação de políticas. Nele, ocorre o levantamento das opções viáveis para a solução do problema, incluindo a ponderação sobre os méritos e os riscos de cada proposta (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 123). Ele envolve um juízo sobre o que é tecnicamente viável, politicamente aceitável e administrativamente factível (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 126–127). Nesse estágio se discute o que fazer e como fazer. Para isso, diversas ferramentas políticas podem ser utilizadas, entendidas como instrumentos políticos e de governo (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 127). Sobre esse ponto, Howlett, Ramesh e Perl (2013) exemplificam uma série de instrumentos, como instrumentos baseados na informação (como campanhas públicas de informação), na autoridade (como as regulações de “comando e controle”³¹), no tesouro (como subsídios e impostos) e na organização (como a criação de empresas públicas ou o estabelecimento de parcerias).

A fase da formulação de políticas não envolve a decisão de governo sobre qual dessas alternativas será adotada, o que compõe a terceira etapa do ciclo político-administrativo: a tomada de decisão política. Nesta, as autoridades públicas competentes escolhem o curso de ação a ser adotado ou decidem por não agir, mantendo o *status quo*³², de modo que as escolhas passam a ser adotadas como um curso oficial de ação ou de não ação (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 157). Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 157), essa fase é inerentemente política, e não técnica. À exceção do uso de mecanismos de democracia direta, poucos atores participam diretamente nesse estágio, normalmente investidos em alguma função pública com autoridade

³¹ Regulações do tipo “comando e controle” são prescrições governamentais que devem ser cumpridas pelos destinatários, normalmente sob a ameaça da aplicação de penalidades (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 133).

³² Howlett, Ramesh e Perl (p. 160) diferenciam a tomada de decisão negativa (uma decisão que reafirma a manutenção do *status quo*) de uma não-decisão, ou ausência de tomada de decisão, que ocorre quando não há uma escolha oficial deliberada pela manutenção do estado atual.

oficial. Apesar disso, pode ocorrer a participação indireta de outros atores nesse estágio, como grupos de pressão por intermédio de lobby (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 158).

O quarto estágio do ciclo das políticas públicas é o da implementação, que compreende a transformação da decisão política em ação, visando a alcançar os resultados pretendidos. Nesse estágio são alocados recursos financeiros e humanos e estabelecidas as regras sobre como proceder para transformar a decisão em realidade. Embora os atores burocratas (funcionários públicos) sejam os atores mais significativos nessa fase, atores não-governamentais também podem participar da implementação (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 179).

Sobre o ponto, a burocracia estatal não é homogênea. Por essa razão, os conflitos existentes internamente podem ocasionar uma nova etapa de contestação do curso de ação escolhido pela decisão política, dificultando a implementação. Esse risco é agravado pelo fato de que a implementação normalmente se prolonga no tempo (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 179–180). Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 180),

caso sua solução preferida para um determinado problema não tenha sido selecionada, isso cria oportunidades para políticos, órgãos públicos e outros membros do subsistema político se valerem do processo de implementação como simplesmente mais uma oportunidade para dar sequência aos conflitos que eles possam ter perdido nos estágios anteriores do processo político.

Assim, na fase de implementação a política pública nem sempre é realizada da forma como formulada e decidida, podendo ocorrer o seu retardamento ou mesmo o seu bloqueio (Jann; Wegrich, 2007, p. 51). Esses fatores demonstram que implementação não é uma etapa estritamente técnica (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 180).

O quinto estágio do ciclo de políticas públicas é o da avaliação, no qual ocorre a verificação de como a política está funcionando na prática. Essa verificação abarca a análise dos meios empregados e dos resultados obtidos em comparação aos resultados esperados. O produto dessa avaliação pode resultar em uma diversidade de cursos de ação, como o retorno a outro estágio do ciclo político-administrativo (revisão da política pública) ou o seu encerramento (descontinuidade da política) (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 199). Ela se insere num processo de aprendizado político (*policy learning*) abrangente, com a capacidade de fornecer melhorias e avanços ao processo de produção das políticas públicas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 201).

A avaliação pode ser realizada por atores governamentais ou não governamentais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 202). Além das avaliações administrativa e política, também é possível que ocorra a avaliação judicial, que, na visão de Howlett, Ramesh e Perl (2013),

estaria mais relacionada ao modo como são implementados os programas de governo do que em relação aos meios empregados e aos resultados efetivos. Na visão dos autores, essa avaliação perpassaria a análise de possíveis conflitos existentes entre as ações do governo e princípios constitucionais, ou entre as suas ações e padrões adequados de conduta administrativa e direitos individuais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 211). Assim, vislumbram o Judiciário como um espaço institucionalizado que propicia o relacionamento entre avaliadores políticos formais e informações do governo e da sociedade civil no estágio de avaliação das políticas públicas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 206).

Embora se concorde com essa caracterização do Judiciário como um espaço institucionalizado que possibilita a relação entre essas distintas modalidades de avaliadores das políticas públicas, entende-se que, hoje, principalmente nos processos estruturais, a função de fato exercida pela avaliação judicial ultrapassa a modalidade de avaliação descrita pelos autores. Assim, a prática efetiva do Judiciário atualmente, em matéria de políticas públicas, ultrapassa a função de um ator com poder de veto.

Cada estágio do ciclo das políticas públicas envolve a participação de diversos atores, de forma direta ou indireta. Entretanto, o universo de atores que participam em cada etapa é distinto, de modo que há uma diversidade de papéis e de atores em cada um desses estágios. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15):

a montagem da agenda é um estágio em que virtualmente quaisquer (e todos) atores políticos poderiam estar envolvidos na deploração de um problema e na demanda de ação governamental. Esses atores políticos, quer sejam todos eles, a maioria ou poucos deles, podem ser considerados o *universo da política pública*. No estágio seguinte, na formulação, apenas um subconjunto deste universo da política pública, o *subsistema da política*, está envolvido na discussão das opções destinadas a lidar com os problemas reconhecidos como alvos que necessitam da ação governamental. O subsistema é composto somente por aqueles atores que têm suficiente conhecimento de uma área problemática ou domínio sobre os recursos em jogo para lhes dar condições de participar no processo de desenvolvimento de caminhos alternativos de ação que sirvam para enfrentar as questões levantadas no estágio da montagem da agenda. Quando se toma uma decisão sobre uma ou mais, ou nenhuma, das opções existentes a serem implementadas, o número de atores é reduzido ainda mais: ele se restringe a apenas o subconjunto do subsistema político-administrativo composto pelos *tomadores de decisão governamentais oficiais*, isto é, os funcionários eleitos, juízes ou burocratas. Tão logo se dê início à implementação, porém, o número dos atores aumenta de novo a um nível relevante ao subsistema e, em seguida, finalmente, com a avaliação dos resultados da implementação, ele se expande mais uma vez, até abarcar todo o universo da política pública.

De um modo geral, o público possuiria um papel indireto no processo de produção das políticas públicas, materializado no momento de realização das eleições e da composição do

contexto geral de formação das políticas³³. Nesse sentido, os espaços de participação direta do público seriam raros, abarcando poucos canais, porque, em regra, os estágios do ciclo seriam atribuídos a atores especializados (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 72–74).

A interação entre diversos atores é apenas um dos fatores pertinentes à compreensão da dinâmica do ciclo de políticas públicas. Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), o contexto da política exerce uma influência sobre a sua própria produção. Ainda que diversos atores possuam interesses próprios, eles são moldados e influenciados pelo contexto das instituições (fatores institucionais) e pelas ideias existentes (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 59).

O regime político da democracia e o sistema político do federalismo são exemplos de fatores que compõem o contexto da política pública. A democracia adiciona um grau maior de complexidade à produção de políticas públicas, vez que, virtualmente, os interesses de diversos segmentos da população necessitam ser considerados (Gomide; Pires, 2014, p. 16; Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 66). Em relação ao federalismo, esse sistema político torna complexa principalmente a implementação das políticas públicas³⁴, em razão de questões como a necessidade de acordos intergovernamentais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 68). A ADPF 672, assim como outros casos submetidos ao STF durante a pandemia da Covid-19, é um retrato de como a complexidade advinda do federalismo dificulta a execução de políticas públicas. Proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil visando à defesa de um modelo cooperativo de federalismo, dentre outras questões, coube à Corte solucionar um impasse existente entre orientações dissonantes fornecidas pela União Federal e por Estados, Distrito Federal e Municípios quanto a mecanismos de contenção à disseminação do vírus, como medidas de isolamento social e de restrição ao exercício de atividades econômicas³⁵.

³³ Para uma análise do papel que cabe a outras espécies de atores no ciclo de políticas públicas, conferir Howlett, Ramesh e Perl (2013). Os autores abordam os papéis normalmente exercidos por diversos atores políticos nacionais e internacionais durante o processo de produção das políticas públicas.

³⁴ A seguinte passagem do voto do Min. Edson Fachin na ADPF 347 revela a complexidade da execução de políticas públicas no sistema federalista: “além disso, a execução penal é um problema que desafia o federalismo brasileiro. Se, de um lado, cabe aos Estados a construção e manutenção de unidades prisionais, a política penal é, de regra, matéria federal. Os Estados não possuem recursos e os municípios não querem novos presídios em suas circunscrições. A União, por sua vez, financia obras, mas não a manutenção, onde estão os verdadeiros custos do sistema prisional. Sem perspectiva de solução, juízes são obrigados a estabelecer quotas e limites de internação, quando não a simplesmente interditar unidades prisionais. O julgamento do tema 220 atesta, de um lado, a criatividade com que temos lidados com esse problema, e, de outro, seus limites: não há solução fácil para um problema tão complexo” (Brasil, 2023aa, p. 239).

³⁵ No julgamento do referendo da medida cautelar, convertido em julgamento de mérito, a Corte reconheceu aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência concorrente dos primeiros e supletiva dos últimos para, em seus territórios, adotarem medidas de contenção à disseminação do vírus, a exemplo da imposição de isolamento social e de restrições de comércio. Além disso, poderia a União estabelecer medidas restritivas nesse sentido em todo o território do país (Brasil, 2020ab).

Cientes da importância do contexto, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 91–92) explicitam o conceito de subsistema político-administrativo, que auxilia a captar como ocorre a interação entre atores, instituições e ideias no processo de produção das políticas públicas:

O universo da política pública, em geral, pode ser definido como uma agregação que abarca todos os possíveis atores e instituições internacionais, estatais e sociais que, direta ou indiretamente, afetam uma área específica da política pública. Pode-se dizer que os atores e instituições que se encontram em cada um dos setores ou nas áreas de problema constituem um *subsistema político-administrativo* [...] dentro de um sistema político e econômico mais amplo [...].

Ainda quanto ao contexto das políticas, os resultados das políticas executadas alteram o contexto político, refletindo, portanto, nos desenvolvimentos posteriores de políticas públicas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 224–225).

Dito isso, o direito e as políticas públicas estão relacionados de muitas formas, e aquele exerce diversas funções nesse campo. Os objetivos da política pública e os instrumentos para a sua efetivação, sugeridos no estágio de formulação, costumam ser indicados em normas jurídicas (Bucci; Coutinho, 2017, p. 317). Além disso, o direito cria canais de participação de diversos atores sociais na produção das políticas públicas, ampliando a sua legitimidade democrática (Brunet, 2019, p. 890; Bucci; Coutinho, 2017, p. 317). Por fim, os arranjos institucionais das políticas públicas são estruturados, normalmente, por normas jurídicas, propiciando a coordenação da atuação de diversos atores nesse processo, ao atribuir tarefas e definir responsabilidades (Bucci; Coutinho, 2017, p. 317). Compõem os arranjos institucionais

as normas e processos que definem e classificam os elementos estruturantes da política pública, bem como delimitam responsabilidades, funções e competências de entes e agentes públicos e privados, atribuem consequências e punições, criam incentivos, indicam outras fontes normativas e sistematizam a vigência simultânea das normas referentes àquela política pública *vis-à-vis* outros programas de ação governamental (Bucci; Coutinho, 2017, p. 324).

Desse modo, “além de dar forma e norte às políticas públicas, o direito também é delas constitutivo e central em seu funcionamento, avaliação, aperfeiçoamento e substituição” (Bucci; Coutinho, 2017, p. 317). Apesar disso, ele não determina o conteúdo da etapa decisória no ciclo das políticas, atribuição, em regra, do campo da política. Conforme Ruiz e Bucci (2019, p. 1150):

O Direito, nesse sentido, se revela como um elemento crucial para a análise de políticas públicas, na medida em que cria arenas, atribui competências, regulamenta o funcionamento do espaço decisório, regula as condutas dos agentes e os processos

de tomada de decisão – determinando a forma da estrutura institucional no interior da qual são tomadas as decisões acerca de uma política pública – sem determinar, no entanto, o conteúdo das decisões (o que pertence ao campo da política).

Por essas razões, a interseção entre o direito e as políticas públicas é um fator importante a ser considerado na análise dessas políticas.

2.4 Capacidades estatais: o poder de produção de políticas públicas pela burocracia estatal

O conceito de capacidades estatais foi cunhado para lidar com a questão da promoção do desenvolvimento pelo Estado (Cingolani, 2013, p. 3; Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 4), mas se modificou para abarcar uma concepção mais ampla. Não há, na literatura, uma definição única a seu respeito³⁶. As diferentes definições fornecem um destaque maior a um ou outro aspecto específico do conceito (Cingolani, 2013, p. 3; Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 3). Em geral, o relacionam ao poder de implementação de políticas públicas pela burocracia estatal profissionalizada (Cingolani, 2013, p. 36; Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 7).

Essas definições costumam colocar em relevo a dimensão técnico-administrativa da capacidade estatal. Inspirada na tradição weberiana a respeito do Estado moderno, essa dimensão destaca a existência de uma burocracia estatal profissional que realiza ações de natureza coordenada visando à produção de resultados (Gomide; Pires, 2014, p. 20), compreendida como essencial para que ocorra a implementação impessoal das políticas (Cingolani, 2013; Gomide, 2016, p. 23).

Entretanto, é possível explorar no conceito, também, um componente político-relacional, referente às habilidades de relacionamento dos atores estatais (burocracia estatal) com os demais atores sociais, de modo a “expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (Gomide; Pires, 2014, p. 20). Esse aspecto é imprescindível em um contexto democrático, no qual o processo de formulação e implementação das políticas públicas precisa se dar em constante diálogo com os atores sociais não-estatais (Gomide; Pires, 2014).

³⁶ A diversidade abarca a definição do conceito e a expressão utilizada para se referir a ele (Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 7). Uma expressão que merece destaque é “capacidade política” (*“policy capacity”*), adotada por Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 166, tradução própria), definida como “o conjunto de habilidades e recursos – ou competências e capacidades – necessário para desempenhar funções políticas” (no original: “the set of skills and resources – or competences and capabilities – necessary to perform policy functions”).

Por essa razão, Gomide, Pereira e Machado (2017), em um nível constitutivo³⁷, decompõem o conceito de capacidade estatal em dois conceitos relativos a cada um desses componentes: capacidade técnico-administrativa e capacidade político-relacional. Esse tratamento diferenciado do conceito de capacidade estatal a nível constitutivo possibilita a sua adaptação a diversos contextos analíticos (Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 7).

Conforme Pires e Gomide (2014, p. 370), os elementos definidores da capacidade técnico-administrativa estão relacionados à existência de burocracias competentes e à disponibilidade de recursos, conjugados com mecanismos de coordenação e de monitoramento. A alta capacidade técnico-administrativa é caracterizada quando se reúne esses aspectos.

Os mecanismos de coordenação auxiliam na combinação de recursos e competências e evitam a ocorrência de impasses internos e desarticulações. Eles podem envolver distintas espécies de coordenação, de natureza intragovernamental (abarcando diversos órgãos ou entidades da mesma esfera federativa), intergovernamental (abrangendo órgãos ou entidades de esferas federativas distintas) ou mesmo a coordenação entre atores estatais e não estatais que estejam inseridos na cadeia de execução de políticas públicas (Pires; Gomide, 2014, p. 370).

Os mecanismos de monitoramento, por sua vez, permitem o acompanhamento da execução das ações relativas à política pública. Esses instrumentos geram informações que possibilitam a identificação de problemas e a realização de alterações na política, com a finalidade de cumprir o seu objetivo no prazo esperado (Pires; Gomide, 2014, p. 371).

As capacidades político-relacionais, a seu turno, estão associadas a aptidões e a mecanismos para ampliar a participação de múltiplos atores nos processos pertinentes às políticas públicas, como atores políticos, sociais e econômicos (Pires; Gomide, 2016, p. 127). Desse modo, envolvem a existência de instrumentos que permitam a interação das burocracias do Poder Executivo com atores do sistema político-representativo (parlamentares), de canais institucionais que possibilitem a participação da sociedade civil nos processos decisórios e a interação com órgãos de controle interno e externo da atividade da burocracia estatal (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

A partir de resultados de pesquisas empíricas que possuíam como objeto diversas políticas públicas executadas no país³⁸, Pires e Gomide (2014, p. 368) verificaram, quanto às

³⁷ Esse nível constitutivo do conceito de capacidade estatal seria utilizado para informar o propósito do conceito, respondendo à pergunta “capacidades para quê?” (Gomide; Pereira; Machado, 2017, p. 7).

³⁸ As políticas analisadas foram as seguintes: Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Programa Bolsa Família (PBF); Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF); projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM); Revitalização da Indústria Naval (RIN); Plano Brasil Maior (PBM), e; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) (Pires; Gomide, 2014).

políticas analisadas, que um alto grau de capacidade técnico-administrativa esteve relacionado a um alto grau de execução da política pública, em termos de entrega dos resultados esperados (implementação). A seu turno, um alto grau de capacidade político-relacional esteve relacionado a um alto grau de inovação nas políticas, entendida como readequações durante a sua execução. Assim, o funcionamento de órgãos de controle e de instâncias de participação social, bem como a atuação de parlamentares, teriam refletido em revisões e aprimoramentos das políticas analisadas, durante a sua implementação (Pires; Gomide, 2014, p. 371).

Especificamente quanto à capacidade político-relacional, ela pode produzir alguns efeitos positivos³⁹, como a legitimação da atuação do Estado, ocasionada a partir da ampliação da interação entre as burocracias estatais e outros atores, incluindo atores não estatais. Essa interação possibilitaria a compatibilização de interesses divergentes, formando plataformas comuns de atuação estatal (Gomide; Pires, 2014, p. 20).

Outra consequência seria possibilitar o aprimoramento das políticas públicas, conforme visto acima, porque essa ampliação permitiria a inclusão de maiores informações no processo das políticas públicas, dotando-as de maior adaptabilidade. Assim, a discussão sobre os problemas a enfrentar e os projetos a planejar seria enriquecida por diferentes perspectivas, mobilizando conhecimentos diversos e envolvendo diferentes agentes no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação das ações (Pires; Gomide, 2016, p. 126).

Para tratar do tema das capacidades estatais, Gomide e Pires (2014, p. 19–20) remontam, também, ao conceito de arranjos institucionais, definido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Os arranjos institucionais, na perspectiva dos autores, determinam a capacidade de implementação de políticas públicas por parte do Estado (Gomide; Pires, 2014, p. 20).

Como o aprimoramento das políticas públicas é um efeito possível das capacidades político-relacionais, os arranjos institucionais que promovem uma alta capacidade quanto a esse componente “podem induzir revisões, mudanças e a introdução de novidades (novos objetivos, processos e instrumentos) não previstas no desenho original das políticas” (Pires; Gomide, 2014, p. 374). Assim, arranjos institucionais que fortalecem as capacidades político-relacionais são importantes para um processo de aprendizado estatal destinado ao aperfeiçoamento da política pública pertinente.

³⁹ Sustentando a tese de que as interações da burocracia estatal com os grupos sociais podem gerar em determinados casos o enfraquecimento das capacidades estatais, vide Pereira (2014).

Além disso, a capacidade estatal não é algo homogêneo. As instituições estatais brasileiras são bastante diversas em termos de capacidades estatais, nos dois níveis constitutivos descritos (técnico-administrativo e político-relacional) (Pereira, 2014).

Por fim, o conceito de capacidades estatais, ora exposto, não se confunde com a noção de capacidades institucionais⁴⁰, disseminada, na literatura jurídica, a partir de escritos produzidos por Sunstein e Vermeule (2003) e Vermeule (2006). As capacidades institucionais estão relacionadas às habilidades e limitações das instituições e, especificamente no campo do direito, é utilizada por referidos autores para defender uma abordagem relativa à interpretação jurídica na qual a consideração referente às capacidades efetivas das instituições se torna essencial para a avaliação de como elas devem interpretar os materiais jurídicos. Por essa perspectiva, as teorias sobre a interpretação jurídica que indagam como as instituições devem interpretar os textos jurídicos, sem qualquer consideração adicional sobre as suas capacidades institucionais concretas, falhariam na abordagem da questão (Sunstein; Vermeule, 2003).

2.5 Conclusões parciais

A característica essencial dos processos estruturais é o objetivo de reestruturar uma estrutura, que pode ou não se tratar de uma instituição pública. A forma de atuação dessa estrutura é concebida, nesse tipo de processo, como causa de uma condição social que realiza ou permite a violação de direitos fundamentais. Sendo assim, a atuação judicial possui um caráter prospectivo, visando à modificação do comportamento da estrutura para a superação desse estado social existente (*status quo*).

Os litígios estruturais, retratados nos processos estruturais, são policêntricos (multilaterais) e complexos. Como a lesão decorrente desse comportamento afeta de forma diferente distintos grupos e subgrupos, diversos centros de interesse são criados, cujas pretensões podem coincidir ou divergir em parte. O resultado decorrente de uma intervenção no litígio não pode ser antevisto de forma clara, inexistindo uma linearidade unidimensional entre a intervenção e o seu resultado. Essas peculiaridades do litígio estrutural, aliada aos objetivos do processo estrutural, resultam na inadequação dos modelos tradicionais de adjudicação do processo civil para lidar com essas situações.

⁴⁰ Apesar disso, a temática das capacidades institucionais também é importante neste estudo, embora não componha o cerne da compreensão estabelecida em relação à condução dos processos estruturais pelo STF na jurisdição constitucional concentrada e a sua relação com a aptidão da burocracia estatal para produzir políticas públicas. A respeito do discurso adotado pela Corte de preocupação com as capacidades institucionais durante a condução desses processos, vide o tópico 4.2.3.4.

Os elementos extraídos das definições de políticas públicas apresentadas e as considerações realizadas permitem uma compreensão sobre o tema das políticas públicas. As políticas públicas constituem diretrizes (genéricas, intermediárias ou locais, de ação ou de não ação), decididas por atores estatais e reforçadas por instrumentos à disposição do Estado, para a satisfação de objetivos relacionados à superação de problemas públicos. O modelo do ciclo de políticas públicas, apesar de sofrer críticas, é útil para a compreensão analítica do seu processo de produção, destacando o seu caráter dinâmico e a sua interação com o contexto político. Em relação ao direito, diversas são as funções que possui no campo das políticas públicas. Dentre tantas, as normas jurídicas congregam e estruturam os arranjos institucionais das políticas públicas, compostos por regras e processos que definem as competências e os canais de participação dos diversos atores no processo de produção das políticas.

O conceito de capacidades estatais está relacionado à aptidão da burocracia estatal para produzir políticas públicas. Ele comporta um componente técnico-administrativo, relacionado a uma burocracia estatal profissional, aos recursos existentes para as políticas e à adoção de estratégias de coordenação e monitoramento, mas também possui um componente político-relacional, relativo a canais de relacionamento da burocracia estatal com outros atores sociais, políticos e econômicos. Enquanto o aspecto técnico-administrativo tende a ser importante para a implementação das políticas públicas, o componente político-relacional o é para a sua constante revisão e adaptação, ao agregar diferentes perspectivas na identificação dos problemas, na formulação das propostas de solução e no acompanhamento de sua execução.

A análise das capacidades estatais se beneficia, também, do conceito de arranjos institucionais. Esse conceito se relaciona às regras, aos mecanismos e aos processos que definem como ocorre a interação entre os diversos atores e interesses na produção de uma política pública específica. Os arranjos institucionais que reforçam o aspecto político-relacional da capacidade estatal são importantes para assegurar um processo de aprendizado nos processos de políticas públicas.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O estudo foi realizado a partir de pesquisa empírica qualitativa que adotou, como objeto de análise, documentos oficiais (pronunciamentos judiciais). O desenvolvimento dos trabalhos se amparou na metodologia da Teoria Fundamentada nos Dados, a seguir explicitada.

3.1 A Teoria Fundamentada nos Dados (TFD): um método emergente de abordagem qualitativa

O estudo adotou uma abordagem qualitativa, a partir da metodologia da Teoria Fundamentada nos Dados (TFD) (*Grounded Theory*), que possui uma característica emergente. Nesse sentido, na TFD, a construção teórica do pesquisador, incluindo o desenvolvimento de categorias teóricas que visam a interpretar o fenômeno social estudado, se dá por intermédio da análise dos dados selecionados como amostra empírica. Segundo Charmaz (2009, p. 163), a característica distintiva da TFD seria a natureza comparativa e interativa da pesquisa, que ocorre desde o estágio inicial da análise.

Referida metodologia, embora não seja comum no campo do Direito (Cappi, 2017, p. 391), é recomendada para objetos de pesquisa ainda pouco estudados e descritos na literatura especializada (Laperrière, 2014, p. 354; Santos *et al.*, 2018, p. 2). Assim, a TFD pode auxiliar a promover uma interpretação sobre o fenômeno estudado, visando a estabelecer categorias teóricas que representariam não apenas uma descrição desse fenômeno, mas, principalmente, “uma compreensão teórica da experiência estudada” (Charmaz, 2009, p. 16).

Desse modo, a pesquisa adotou um método abduutivo⁴¹, em que a teoria surge a partir da análise dos dados (caráter emergente da construção da teoria). Considerando que documentos podem constituir o material empírico de análise da TFD (Cappi, 2017, p. 405; Laperrière, 2014, p. 358), os dados utilizados na pesquisa são documentos públicos que representam a situação, consistentes nos pronunciamentos judiciais do STF em processos identificados como exemplos do fenômeno social estudado (despachos, decisões monocráticas e acórdãos). Na TFD, os dados selecionados para estudo não são considerados em si mesmo, senão como instâncias do fenômeno social estudado (Laperrière, 2014, p. 353).

⁴¹ Conforme a literatura, eis a definição de abdução: “um tipo de raciocínio que tem início com a análise dos dados e após o exame minucioso desses dados consideram-se todas as explicações possíveis para os dados observados e, então, formulam-se hipóteses a serem, ou não, confirmadas até que o pesquisador chegue à interpretação mais plausível dos dados observados” (Charmaz, 2009, p. 249).

Dito isso, a TFD possui peculiaridades em relação à construção e à execução de um projeto de pesquisa como os tradicionalmente adotados no campo do Direito. Marcada pela flexibilidade, Charmaz (2008, p. 155–156) sustenta que a TFD seria um método de pesquisa emergente não apenas no sentido de que o resultado teórico da pesquisa decorre de uma relação íntima com os dados empíricos, mas também no sentido de que o próprio método seria emergente, com a contínua revisão da estratégia de pesquisa no decorrer do constante processo de seleção e análise dos dados.

Assim, por não se caracterizar como uma pesquisa prevalentemente dedutiva, a TFD não realiza a testagem de uma hipótese definida previamente ao início da análise dos dados (Cappi, 2017, p. 397; Charmaz, 2009; Laperrière, 2014, p. 356–357). No raciocínio de tipo abdutivo, as categorias teóricas que funcionam para interpretar o fenômeno são constantemente construídas e avaliadas no decorrer do processo de análise dos dados coletados. Igualmente, não há a definição de um marco teórico prévio à pesquisa. Especificamente na abordagem construtivista da TFD, adotada no estudo, a literatura especializada é inserida anteriormente à análise dos dados para auxiliar na construção do objeto de pesquisa (revisão inicial da literatura) e, à medida que referida análise prossegue, o recurso à literatura se dá com a função de comparação das categorias emergentes com o conhecimento teórico já produzido sobre o tema. Assim, o referencial teórico surge a partir da análise que emerge dos dados, e auxilia o pesquisador a situar o argumento elaborado dentro do contexto da literatura existente, por meio do diálogo dos conceitos eventualmente construídos na pesquisa com os conceitos teóricos existentes (Charmaz, 2009, p. 227).

Além disso, a escolha do material a ser estudado não objetiva selecionar dados representativos de uma população, como numa amostragem probabilística. A escolha dos dados possui um critério funcional relacionado à pertinência teórica do material em relação ao problema de pesquisa (Laperrière, 2014, p. 257).

Assim, o processo de seleção dos dados é constante durante o desenvolvimento da pesquisa e se desenvolve da seguinte forma: os conceitos sensibilizadores e o problema de pesquisa inicial justificam a seleção dos dados iniciais; a análise desses dados permite que, de forma progressiva, mediante análise e revisão desses mesmos dados, sejam estabelecidos códigos que representam cada incidente no documento analisado; a partir dessa análise contínua, alguns códigos são elevados à condição de categorias da análise emergente, dentre as quais algumas podem se tornar conceitos da teoria que emerge para explicar os dados; novos dados são colhidos para análise até que ocorra a saturação teórica, situação na qual a coleta (e a análise) de novos dados não permite a formulação de nenhuma propriedade adicional em

relação às categorias desenvolvidas a partir da análise dos dados iniciais, nem o surgimento de novos *insights* teóricos (Charmaz, 2009, p. 156). Desse modo, na TFD há um processo contínuo e circular de análise de dados coletados e de coleta de novos dados para análise, a partir do resultado das análises anteriores, de modo a tornar a teoria embasada no material empírico.

3.2 A vertente construtivista: aspectos e procedimentos metodológicos

A vertente da TFD adotada no estudo é a construtivista, especialmente como formulada por Charmaz (2008, 2009). Para ela, o resultado da pesquisa é uma interpretação que depende das percepções do próprio pesquisador (Charmaz, 2009, p. 178). Os significados não são inerentes aos dados e descobertos por uma simples observação. Logo, as análises resultantes da aplicação da metodologia estão situadas contextualmente (Charmaz, 2009, p. 179), de modo que a teoria resultante é também um produto de período, condições sociais e situações de interação específicos (Charmaz, 2008, p. 160).

As distintas vertentes da TFD compartilham estratégias básicas, como a codificação de dados, a redação de memorandos, a amostragem teórica e a saturação teórica (Charmaz, 2008, p. 167). Kenny e Fourie (2015, p. 1272) também mencionam a análise comparativa e a distinção entre teorias formais e substantivas⁴² como pontos comuns às distintas vertentes da TFD.

A estratégia da codificação se refere à atribuição de marcadores para explicar o que ocorre em cada um dos segmentos de dados, classificando-os de forma a facilitar a realização de comparações posteriores com outros segmentos de dados (Charmaz, 2009, p. 16). Em relação à abordagem construtivista, a codificação é dividida, normalmente, em ao menos duas etapas: codificação inicial e codificação focalizada (Charmaz, 2008, p. 163).

Na codificação inicial os dados são compartimentalizados em seguimentos (no caso deste estudo, em parágrafos). Em relação a cada um, o pesquisador indaga qual objeto de estudo os dados representam; o que sugerem ou afirmam; a partir de qual ponto de vista, e; qual categoria teórica indicam (Charmaz, 2009, p. 74). Mediante a resposta a essas perguntas, o pesquisador elabora códigos referentes a cada incidente, preferencialmente escritos na forma

⁴² As teorias aplicáveis apenas ao campo investigado são denominadas de teorias substanciais, enquanto as teorias formais, por sua vez, envolvem a geração de conceitos com a capacidade de aplicação, de forma generalizada, a contextos mais amplos (Santos *et al.*, 2018, p. 3). “Por exemplo, um estudo que tem como foco o enfrentamento dos pais diante do diagnóstico precoce de perda auditiva de seu filho corresponde a uma teoria substantiva. Já uma pesquisa que visa à compreensão do enfrentamento parental com qualquer trauma ou como enfrentamento em geral requer o desenvolvimento de uma teoria formal” (Santos *et al.*, 2018, p. 3). Assim, a construção de uma teoria formal, na TFD, demanda uma análise mais rigorosa de uma quantidade maior de dados, que abarquem contextos reais diversos.

de gerúndio, de modo a expressar, com um sentido de movimento, o que está ocorrendo nos dados. Durante a codificação focalizada, o pesquisador, verificando a recorrência dos códigos nos diversos incidentes dos dados analisados e a sua capacidade explicativa, promove alguns à condição de categorias teóricas e as relaciona aos demais códigos, na condição de propriedades dessas categorias emergentes. À medida que novos dados são coletados e analisados, o pesquisador estabelece a categoria que funcionará como conceito central da teoria emergente⁴³, interrompendo a coleta de novos dados quando ocorrer a saturação teórica dessa categoria (Charmaz, 2009).

Em relação aos memorandos, eles consistem em anotações realizadas pelo pesquisador, preferencialmente em estilo informal e desde o início da análise dos dados. Essas anotações permitem, dentre outros, registrar e desenvolver os *insights* decorrentes dos dados; comparar códigos atribuídos a seguimentos de dados distintos; transpor os dados (material empírico) que suportam determinada reflexão teórica diretamente para uma estrutura textual na qual essa reflexão é desenvolvida, e; desenvolver as propriedades de uma categoria teórica (Charmaz, 2009, p. 116).

Quanto às estratégias de amostragem teórica e de saturação teórica, a primeira permite que a escolha do material empírico seja realizada com um critério funcional, para que os dados permitam a interpretação do fenômeno social estudado, incluindo o desenvolvimento e o refinamento das propriedades das categorias teóricas emergentes (Charmaz, 2008, p. 167). A saturação teórica, por sua vez, é realizada para a coleta de dados adicionais até que a sua análise não indique novos *insights* teóricos ou o desenvolvimento de propriedades adicionais das categorias teóricas emergentes, dotando a pesquisa de maior rigor.

O método comparativo constante, utilizado por todas as vertentes da TFD, é uma estratégia na qual a construção da teoria emergente ocorre a partir de comparações realizadas durante todo o processo de análise dos dados. Essas comparações abarcam dados com dados; códigos com dados; códigos com códigos; os conceitos teóricos emergentes com as teorias já existentes na literatura etc (Kenny; Fourie, 2015, p. 1271).

Como peculiaridades da abordagem construtivista, a análise dos dados ocorre em duas etapas de codificação, referidas acima (inicial e focalizada); a literatura é inserida em todos os momentos da pesquisa, mas com finalidades distintas (revisão inicial de literatura e revisão final), deixando-se a redação da seção referente à revisão de literatura do relatório final da pesquisa para após o término da análise dos dados, e; a abordagem se ampara em uma base

⁴³ Neste estudo não se estabeleceu uma categoria como conceito teórico principal, mas sim diversas categorias interrelacionadas que permitem, em conjunto, compreender o comportamento do STF no fenômeno analisado.

filosófica adepta a um paradigma construtivista, em que os sentidos são construídos na interação humana mediada pela linguagem⁴⁴ (Kenny; Fourie, 2015; Santos *et al.*, 2018).

3.3 Conceito sensibilizador

O recorte do objeto de pesquisa, na TFD, possui como pano de fundo os conceitos sensibilizadores, decorrentes de estudo prévio do pesquisador. Para essa pesquisa, o conceito sensibilizador principal é o de capacidades estatais, que se confirmou como pertinente ao estudo durante a análise inicial do material empírico.

3.4 Amostragem de dados

O estudo foi realizado a partir de uma amostragem inicial de dados, posteriormente complementada por dados adicionais até o atingimento da saturação teórica. A amostragem inicial de dados compreendeu os pronunciamentos judiciais do STF (despachos, decisões monocráticas e acórdãos) proferidos nas ADPFs 709, 742 e 635, representativos do fenômeno estudado. Conforme Charmaz (2008, p. 155–156), as estratégias metodológicas, na TFD, são criadas e desenvolvidas de forma a lidar com as questões e os problemas que surgem durante o processo de pesquisa. A definição do material empírico a ser analisado, portanto, depende do problema de pesquisa e das nuances do fenômeno estudado.

A partir de uma exploração inicial dos dados, uma característica do fenômeno pareceu ser a atuação monocrática acentuada, justificando que os despachos e as decisões monocráticas compusessem o rol de unidades para análise. Como as especificidades do fenômeno aparentemente não se encontravam unicamente no conteúdo das decisões finais de mérito, incluindo a forma de conduzir o processo, o material empírico inicial não se limitou a elas.

Assim, a amostragem inicial resultou em 155 pronunciamentos judiciais, sendo 7 acórdãos e 148 despachos ou decisões monocráticas⁴⁵:

⁴⁴ De acordo com Charmaz (2009, p. 178), em relação ao paradigma construtivista de uma forma geral: “os construtivistas estudam *como*, e às vezes *por que*, os participantes constroem significados e ações em situações específicas. [...] Uma abordagem construtivista significa mais que observar como os indivíduos percebem as suas circunstâncias. Ela não apenas teoriza o trabalho interpretativo realizado pelos participantes da pesquisa, mas também reconhece que a teoria resultante é uma interpretação. A teoria *depende* da percepção do pesquisador; ela não se situa e nem pode se situar fora dela”.

⁴⁵ A diferenciação entre despachos e decisões interlocutórias está prevista no art. 203, §§ 2º e 3º do Código de Processo Civil (CPC). Contudo, é possível verificar, na prática, uma dificuldade no enquadramento dos pronunciamentos judiciais monocráticos em uma ou outra categoria, apesar de, nos documentos analisados,

Tabela 1 – Amostragem inicial de dados por ação

Ação	Despachos/Decisões	Acórdãos	Total
ADPF 709	59	3	62
ADPF 742	53*	1*	54*
ADPF 635	36	3	39
Total	148	7	155

* Incluídos os pronunciamentos judiciais relativos às Pets 9696, 9697, 9698 e 9700

Os documentos, em versão digital, foram extraídos do sítio eletrônico do STF, na página de acompanhamento processual de cada um dos processos⁴⁶. Essa amostragem inicial considerou os documentos constantes no site na data de 20/05/2023, em relação às ADPFs 709, 742 (autos principais) e 635, e na data de 08/07/2023, quanto às petições anexadas à ADPF 742 com a classe processual “Pet”⁴⁷.

Em certas situações, mais de uma via digital do mesmo pronunciamento judicial foi anexada à página de acompanhamento da ação quando da realização de intimações a participantes distintos do processo judicial. Nessas hipóteses, o documento repetido do pronunciamento judicial foi descartado e desconsiderado do quantitativo acima informado.

Apesar de a amostragem inicial de dados abarcar o contexto de apenas 3 ações constitucionais, ela consistiu em 155 pronunciamentos judiciais. Como dados adicionais, foram coletados pronunciamentos judiciais extraídos das ADPFs 828, 976, 991 e 347 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 59⁴⁸, bem como novos pronunciamentos judiciais acrescidos às ADPFs 709 e 635 após a data anteriormente estabelecida como marco na

todos terem sido caracterizados pelos Ministros do STF em um ou outro grupo. Considerando que o importante, para os fins deste estudo, é que ambos são pronunciamentos judiciais monocráticos, eles foram agrupados na totalização numérica constante na tabela ora apresentada. Ao longo do texto deste estudo, as referências aos pronunciamentos judiciais específicos são realizadas utilizando como parâmetro a classificação atribuída pelo próprio Ministro responsável pela elaboração do respectivo pronunciamento.

⁴⁶ O acórdão da ADPF 635 MC não está divulgado, em sua versão digital, na página de acompanhamento da ação. Contudo, o documento está disponível seja no acesso aos autos eletrônicos, seja na página de pesquisa por “jurisprudência” decorrente do caso.

⁴⁷ Sobre o tema, vide o tópico 4.1.2.2 deste estudo.

⁴⁸ Considerada a pretensão de alterar o funcionamento de uma estrutura para o futuro como o elemento essencial para a caracterização de um processo como estrutural (Vitorelli, 2023, p. 34), compreendi a ADO 59 como estrutural, embora a Corte tenha se recusado a intervir em diversos aspectos relativos à política versada na ação, sem determinar a confecção de planos de ação e sem exercer o monitoramento da política pública. Nesse sentido, o STF afirmou, na ação, que ocorreu uma “engenharia institucional de desconstrução das peças e engrenagens edificadas ao longo do tempo” (Brasil, 2022y, p. 127), passando a atuar para reconstruir uma estrutura reconhecida pela Corte como importante para a política ambiental de proteção da Amazônia legal – o Fundo Amazônia, instrumento financeiro da referida política (Brasil, 2022y, p. 98).

amostragem inicial⁴⁹. Ao final, compuseram a amostragem total de dados todos os pronunciamentos judiciais das ações indicadas constantes no site do STF até a data de 20/12/2023, que corresponde à data de uma decisão monocrática proferida na ADPF 709.

Assim, a amostragem total de dados consistiu em 288 pronunciamentos judiciais, excluídos os pronunciamentos anexados em duplicidade no site do STF:

Tabela 2 – Amostragem total de dados por ação

Ação	Despachos/Decisões	Acórdãos	Total
ADPF 709	73	3	76
ADPF 742	53*	1*	54*
ADPF 635	45	3	48
ADPF 828	32	6	38
ADPF 976	12	1	13
ADPF 991	10	1	11
ADO 59	9	1	10
ADPF 347	35	3	38
Total	269	19	288

* Incluídos os pronunciamentos judiciais relativos às Pets 9696, 9697, 9698 e 9700

A coleta e a análise desses dados adicionais permitiram a saturação teórica, dispensando a análise de outros pronunciamentos judiciais. Atingir a saturação teórica significa que as propriedades das categorias teóricas principais não foram alteradas com a análise de dados adicionais, por mais que novas experiências concretas fossem identificadas com a ampliação do material empírico (como, por exemplo, o reconhecimento da participação da Defensoria Pública da União (DPU) como *custos vulnerabilis* na ADPF 709, ocorrida em pronunciamento judicial que não compunha a amostragem inicial da pesquisa). Assim, explorar os dados adicionais permitiu reforçar a compreensão de que o aprimoramento da capacidade estatal é buscado pelo STF tanto por intervenções relacionadas ao seu aspecto técnico-administrativo quanto ao seu aspecto político-relacional, em um comportamento marcado pelas categorias de coordenação, cooperação, diálogo e consenso que se conectam na prática e nos discursos da Corte para justificar a legitimidade de sua intervenção em políticas públicas e as técnicas processuais adotadas.

⁴⁹ Nenhum pronunciamento judicial foi acrescido à ADPF 742 e às respectivas petições autuadas em anexo após as datas de referência da coleta da amostragem inicial.

3.5 Software de análise qualitativa de dados

O estudo adotou o *software* ATLAS.ti para auxiliar na organização dos documentos e na realização da análise qualitativa dos dados, recomendando por Frieze (2019, p. 285) como a ferramenta mais adequada para pesquisas qualitativas de cunho interpretativo. Ele permitiu o agrupamento dos pronunciamentos judiciais em relação à ação constitucional respectiva. Além disso, possibilitou atribuir os códigos a cada trecho (parágrafo) dos pronunciamentos judiciais, por ferramenta nativa do sistema, embora a atribuição do marcador referente ao código tenha sido resultado do esforço analítico do pesquisador.

O gerenciador de códigos presente no *software* permite recuperar todos os trechos do material empírico marcados com o código selecionado, como uma “citação”, bem como abrir os documentos respectivos diretamente no local em que a citação foi extraída (no caso, abrir o pronunciamento judicial na página na qual foi extraído o parágrafo referente ao código, com destaque para esse parágrafo). Assim, facilita tanto a comparação entre trechos distintos do material empírico aos quais foram atribuídos o mesmo código (por meio da comparação entre as diversas citações vinculadas a um mesmo código) quanto a retomada dos contextos nos quais essas citações foram extraídas. Além disso, a ferramenta permite agrupar códigos semelhantes, facilitando o trabalho de comparação entre códigos e a criação de categorias teóricas mais abstratas, sobretudo na etapa de codificação focalizada.

Por fim, o *software* possui uma ferramenta de escrita de memorandos, consistente em um editor de textos para realizar anotações, com a possibilidade de inserir em cada memorando criado as “citações” destacadas nos documentos – na pesquisa, os parágrafos aos quais foram atribuídos códigos. Essa funcionalidade facilitou a integração do material empírico pertinente diretamente na construção da análise teórica do pesquisador, desenvolvida na forma de textos provisórios (memorandos). O gerenciador de memorandos permite o agrupamento desses esboços textuais no *software*, por temas ou por outro critério. De acordo com a literatura pertinente, a redação de memorandos é uma estratégia básica das distintas vertentes da TFD, utilizada desde o início da verificação dos dados empíricos, que auxilia o procedimento analítico do pesquisador.

3.6 A abordagem metodológica utilizada e a natureza argumentativa do direito

O direito é uma prática social eminentemente argumentativa (Dworkin, 2003, p. 17). As partes formulam as suas pretensões nos processos judiciais na forma de proposições sobre

a correta interpretação do direito aplicável aos fatos do caso. De modo semelhante, os magistrados também fazem proposições de igual natureza, ao fundamentar os pronunciamentos judiciais. A fundamentação das decisões judiciais é, inclusive, uma exigência constitucional prevista no art. 93, IX da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Esse fator acarretou uma peculiaridade no uso da TFD para a análise de pronunciamentos judiciais, tendo em vista, também, o objetivo da pesquisa de estabelecer uma compreensão sobre o comportamento judicial do STF nas ações constitucionais relacionadas à construção de capacidades estatais. Em razão da natureza argumentativa do direito, os pronunciamentos judiciais analisados, a seu modo, sustentaram teorias sobre quando e como a Corte poderia intervir em políticas públicas.

Desse modo, as compreensões teóricas que emergiram da análise dos dados surgiram no contexto de pronunciamentos judiciais que, por vezes, já continham um esforço de teorização ou de exposição de teorias sobre o tema. Isso permitiu que as construções teóricas decorrentes dos dados fossem comparadas com autocompreensões manifestadas pela Corte a respeito de quando e como deveria atuar nessas espécies de processos judiciais.

3.7 Esclarecimentos adicionais sobre o objeto da pesquisa

Para tornar claro ao leitor as pretensões do trabalho, indica-se o que não compôs o escopo do estudo. O estabelecimento de uma compreensão sobre o comportamento judicial do STF nas ações do controle de constitucionalidade que versam sobre a construção de capacidades estatais demanda a apresentação de uma interpretação sobre o modo como a Corte justifica a legitimidade da sua atuação nesses processos. Apesar disso, não foi objeto do estudo realizar uma avaliação crítica sobre essa atuação, sob o aspecto de sua legitimidade. Em outras palavras, a pergunta da pesquisa não é *como a Corte deveria se comportar* nesses casos, sob uma perspectiva normativa, mas *como a Corte se comportou*. Retomando a advertência de Friedman (2005), entender como os juízes agem é importante para o desenvolvimento de teorias constitucionais normativas sólidas, razão pela qual o resultado da pesquisa poderá servir de ponto de partida para que trabalhos posteriores realizem esse tipo de discussão.

Além disso, embora as discussões realizadas possam se valer de *insights* decorrentes da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), o trabalho não consiste, em si, em um estudo que a adota. Isso ocorre porque o olhar da pesquisa não está direcionado a uma ou outra política pública específica, com a sua conformação jurídico-institucional, mas às ações do controle concentrado de constitucionalidade que abordam políticas públicas.

3.8 Limitações da pesquisa

Em trabalho já referido, Friedman (2005) sustentou que a teoria constitucional normativa sobre a jurisdição constitucional perde em potencial crítico ao não abarcar em suas análises as lições decorrentes de trabalhos descritivos, normalmente conduzidos por cientistas políticos. Essas pesquisas descritivas, no contexto abordado, se referem ao estudo do comportamento judicial, incluindo o ambiente político no qual os tribunais atuam. Em outro trabalho, o autor direciona o seu olhar para as pesquisas acadêmicas que realizam o projeto descritivo, identificando em grande parte delas alguns problemas que diminuem os benefícios que elas podem gerar ao campo de estudo do papel das instituições jurídicas (Friedman, 2006).

A primeira ordem de problemas se refere à ausência de uma preocupação com a sua força normativa. Segundo o autor, a concepção das pesquisas descritivas deve se guiar desde o seu início pela importância do trabalho. Assim, elas devem possibilitar o estabelecimento de uma compreensão a respeito do funcionamento dos tribunais de uma forma que seja significativa para a sociedade (Friedman, 2006, p. 262). O importante, então, “[...] é se os estudos descritivos têm algo a ensinar sobre como o Direito e as instituições jurídicas operam de uma forma que seja pertinente a como eles deveriam operar, e sobre os propósitos atribuídos a essas instituições pela sociedade”⁵⁰ (Friedman, 2006, p. 262, tradução própria).

A segunda ordem de problemas se relaciona a uma falta de consideração das especificidades do campo jurídico. O Direito e as instituições jurídicas possuem uma forma peculiar de funcionamento que, se ignorada, resulta numa compreensão incorreta do comportamento judicial. Além da distinção entre normas substanciais e normas processuais⁵¹, os pesquisadores devem se atentar à metodologia específica do Direito (Friedman, 2006, p. 265). Apesar de ser exigida nas decisões judiciais uma justificação racional por parte dos juízes, é comum a existência de divergências razoáveis sobre a correta interpretação dos fatos e dos materiais jurídicos para a solução de um caso judicial. Conforme Friedman (2006, p. 265), a própria natureza do Direito é essencialmente contestada e contestável.

Em razão disso, se basear apenas no resultado dos julgamentos, sem observar o conteúdo da fundamentação das decisões judiciais, pode ser um problema metodológico para os estudos descritivos sobre o comportamento judicial (Friedman, 2006, p. 266). O

⁵⁰ No original: “[...] is whether the positive scholarship has something to teach about how law and legal institutions operate in a way that is pertinent to how they should, and to the aspirations put upon those institutions by society” (Friedman, 2006, p. 262).

⁵¹ As normas processuais são as normas que regem os meios pelos quais as regras substanciais são confeccionadas, incluindo as normas que regem os processos judiciais de um modo geral (Friedman, 2006, p. 265).

oferecimento de justificativas racionais para as decisões judiciais é uma parte importante do funcionamento do Direito e das instituições judiciais, que influi na identificação da extensão do conteúdo do pronunciamento e das orientações derivadas para casos futuros (Friedman, 2006).

Outra ordem de problemas se refere à suficiência dos dados selecionados para oferecer um panorama fidedigno sobre o objeto do estudo, abarcando o viés de seleção e a idiossincrasia. O problema do viés de seleção consiste na seleção de dados que favorecem a hipótese formulada pelo pesquisador, ignorando outros dados capazes de a questionar (Friedman, 2006, p. 270). Em relação à idiossincrasia, as conclusões oriundas da análise do comportamento judicial podem ser bastante particulares, pois que “podem variar de acordo com o tribunal, com o juiz e com o caso, ou ainda em razão do período temporal em que as decisões são proferidas”⁵² (Friedman, 2006, p. 271, tradução própria).

Apesar de expor os problemas relacionados à seleção de dados, o autor reconhece que a coleta de dados apresenta enormes dificuldades nos estudos sobre o comportamento judicial. Por essa razão, afirma que em determinados casos é razoável se ater aos dados disponíveis com maior facilidade ao pesquisador, desde que certificado que os dados negligenciados pela análise não poderiam infirmar as conclusões obtidas no estudo (Friedman, 2006, p. 272).

As reflexões realizadas pelo autor auxiliam a reconhecer e a tornar explícitas algumas limitações deste trabalho. Quanto à dificuldade da idiossincrasia, parcela considerável das ações analisadas abordam de alguma forma o contexto da pandemia da Covid-19 ou posturas de instituições estatais adotadas no período do governo Jair Bolsonaro. Ocorre que, à exceção da ADPF 347, temporalmente anterior e iniciada em um contexto diferente dos demais casos, poucos são os processos estruturais conduzidos na jurisdição constitucional concentrada pelo STF, de modo que, atualmente, o material disponível para análise para esse objeto de estudo necessariamente se relaciona a esses contextos particulares e intimamente relacionados entre si.

Em relação ao viés de seleção, a utilização da metodologia da TFD, com o procedimento de saturação teórica, permite evitar o risco quanto à escolha dos casos judiciais. Apesar disso, ainda remanesce uma limitação no estudo porque o material empírico selecionado para análise se baseia apenas em pronunciamentos judiciais (documentos públicos consistentes em textos existentes⁵³), negligenciando outras espécies de dados que poderiam auxiliar a

⁵² No original: “[...] may vary by court, by judge, and by case, or even by the time period in which decisions are rendered” (Friedman, 2006, p. 271).

⁵³ Tratando da temática da análise textual na TFD, Charmaz (2009, p. 58) diferencia textos extraídos de textos existentes: “textos extraídos são aqueles que envolvem os participantes na produção de dados escritos em resposta a uma solicitação do pesquisador e, assim, fornecem os meios para a geração de dados. Textos existentes consistem de documentos variados, cuja elaboração não tenha tido a participação do pesquisador. Para tratar das

fornecer uma visão mais completa sobre o comportamento judicial do STF nessas ações. Esses dados poderiam ser, por exemplo, relatos produzidos a partir de entrevistas realizadas com Ministros do STF, membros de sua equipe de apoio, advogados de atores processuais (incluindo *amici curiae*) e servidores e autoridades da burocracia estatal responsável pelo cumprimento das ordens judiciais exaradas nos casos analisados.

Utilizar uma lanterna para iluminar determinado objeto em um ambiente escuro gera uma indesejável zona de penumbra vinculada a esse mesmo objeto. Efeito similar ocorre a partir das escolhas metodológicas do pesquisador, incluindo a definição dos processos de coleta e seleção de dados para análise. Cabe ao pesquisador, então, definir o modo de posicionar a lanterna sobre o seu objeto de estudo, ciente de que, para realizar as escolhas metodológicas, deve avaliar tanto a pergunta formulada na investigação, quanto as limitações existentes para a realização da pesquisa (como limitações de tempo e de acesso às fontes de dados), que operam, neste último caso, como restrições incidentes sobre a condução do trabalho.

O problema desta pesquisa consiste em compreender como o STF realiza a condução das ações constitucionais do controle concentrado de constitucionalidade nas quais visa a aprimorar a capacidade da burocracia estatal de produzir políticas públicas, abarcando as técnicas decisórias empregadas e os discursos de justificação adotados. Há diversas formas e dinâmicas de manifestação da Corte que não estão materializadas em um pronunciamento judicial. Algumas delas, inclusive, foram referidas explicitamente nos pronunciamentos judiciais analisados – como as audiências realizadas no Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) do Supremo Tribunal Federal (ADPF 635), a realização de despachos informais do Ministro Relator e/ou de sua equipe com advogados públicos da burocracia estatal demandada (ADPF 709) e com o Procurador-Geral da República (ADPF 635), bem como a realização de ligação telefônica entre Ministro e autoridade do ente público requerido (ADPF 635). Por essa razão, em um cenário no qual não incidissem restrições temporais à realização da pesquisa, uma compreensão mais abrangente sobre o comportamento do STF nesses processos demandaria a adoção de uma estratégia adicional de coleta de dados.

Entretanto, considerada a limitação de tempo existente, optou-se por restringir os dados da análise empírica aos pronunciamentos judiciais, reconhecendo expressamente essa limitação da pesquisa. Embora os pronunciamentos judiciais sejam apenas um dos meios de atuação do STF, eles constituem a forma mais importante de materialização da atuação da Corte,

suas questões de pesquisa, os pesquisadores consideram os textos existentes como dados, embora esses textos tenham sido produzidos com outros objetivos, muitas vezes, objetivos bastante distintos. Podemos usar textos extraídos ou textos existentes como fontes primárias ou como fontes suplementares de dados”.

consideradas, como advertiu Friedman (2006), as peculiaridades inerentes ao funcionamento do campo do Direito. De acordo com Friedman (2006, p. 266, tradução própria), “no Direito, contudo, o que os tribunais dizem frequentemente reflete o que eles realmente fizeram”⁵⁴. E, ainda que em determinada situação o que o STF disse eventualmente não represente o que ele efetivamente fez, a análise em profundidade e a comparação entre distintos pronunciamentos judiciais pode revelar o que o Tribunal de fato fez e indicar contradições nos discursos adotados. Assim, essa fonte de dados é a mais importante para o estabelecimento de uma compreensão que abarque os discursos de justificação adotados pelo STF nesses casos e como esses discursos estão relacionados com as técnicas decisórias empregadas e com a temática da construção de capacidades estatais.

Apesar de restringir a análise aos pronunciamentos judiciais, estes foram considerados no estudo da forma mais ampla possível, abarcando não apenas os julgamentos colegiados (acórdãos) ou que decidem o mérito da ação constitucional. Com essa escolha metodológica, o estudo perde na amplitude da análise do comportamento judicial, principalmente quanto aos mecanismos de atuação da Corte não reproduzidos nos autos. Apesar disso, ganha em profundidade na análise dos discursos de justificação adotados pelo STF, por possibilitar uma verificação mais intensa sobre o conteúdo dos pronunciamentos judiciais – que, conforme reconhecido por Friedman (2006, p. 266), demanda um trabalho intenso.

Além disso, a pesquisa não analisou pronunciamentos judiciais em que o STF decidiu não processar a ação constitucional cuja petição inicial continha pretensões estruturantes. Como consequência, a compreensão apresentada no estudo não abarca o comportamento da Corte em todas as ações estruturais propostas, mas apenas em ações que ela decidiu processar. Apesar de constituir uma limitação do trabalho, essa restrição é adequada ao escopo da pesquisa: como a pretensão é analisar a atuação do STF sob o viés da construção de capacidades estatais, o material empírico precisou refletir situações de efetiva intervenção em políticas públicas.

Apesar das ressalvas referentes às limitações do estudo, ainda assim a pesquisa é relevante em termos normativos. O fenômeno dos processos estruturais está em construção no Brasil, sobretudo na jurisdição constitucional concentrada. Por essa razão, a compreensão fornecida por esta pesquisa, baseada em estudo empírico, ainda que parcial, apresenta as bases iniciais de um olhar para o fenômeno intimamente conectado ao trabalho desempenhado pelo STF. Esse olhar poderá ser complementado por pesquisas posteriores que abordem sejam novos casos que representem o fenômeno, sejam as outras dimensões da atuação do STF que escapam

⁵⁴ No original: “in law, however, what courts say often spells what is they have actually done” (Friedman, 2006, p. 266).

aos pronunciamentos judiciais, de modo a refutar, reforçar, ampliar ou estabelecer novas nuances sobre as conclusões deste estudo.

Assim, a compreensão decorrente do estudo em profundidade dos pronunciamentos judiciais, com um destaque para a construção argumentativa dos discursos de justificação adotados pela Corte para fundamentar o seu comportamento, fornece elementos indispensáveis para pesquisas posteriores que queiram discorrer sobre a *legitimidade* da atuação do STF nesses casos, uma instituição que progressivamente assume um destaque maior no sistema político brasileiro. Isso ocorre porque, dada a natureza peculiar de funcionamento do Direito e as pretensões do estabelecimento de um Estado Democrático de Direito, importa não apenas o modo como os juízes agem e decidem, mas também as razões que eles apresentam para justificar a sua atuação. Para além dessa perspectiva normativa, esta pesquisa também pode servir de base para estudos posteriores que queiram avaliar a *eficácia* da atuação do STF nos processos estruturais, considerando a descrição das estratégias adotadas pela Corte na condução desses processos constante neste relato.

Desse modo, este estudo se propõe a ser antes uma exploração inicial do campo do que a oferecer respostas definitivas sobre o tema⁵⁵. Seja pelos seus acertos ou por seus erros, o autor espera contribuir para um debate ainda em construção.

⁵⁵ A perspectiva adotada, aqui, é análoga à exposta por Robert Nozick (2011, p. XIII) em *Anarquia, Estado e Utopia*. Embora se referindo a uma obra de natureza filosófica, assim afirma o autor na apresentação do seu livro: “trata-se [o livro em questão] de uma exploração filosófica de questões, algumas delas fascinantes por si mesmas, que surgem e se interconectam quando refletimos sobre os direitos individuais e o Estado. A escolha da palavra ‘exploração’ é proposital. Alguns acreditam que, para escrever um livro de filosofia, o autor deve considerar exaustivamente todos os detalhes e problemas de sua concepção, polindo-a e refinando-a a fim de apresentá-la ao mundo como um todo acabado, completo e elegante. Não partilho dessa concepção. Seja como for, acredito que há lugar e função, no presente universo intelectual, para uma obra menos completa, que contenha apresentações inacabadas, conjecturas, questões em aberto e problemas não resolvidos, indicações, digressões, bem como uma linha principal de raciocínio. Há espaço para a apresentação de ideias que não precisam se assumir como a última palavra sobre determinado assunto”.

4 RESULTADOS DA ANÁLISE EMPÍRICA

A presente seção expõe os resultados da análise empírica qualitativa. Para isso, está organizada do seguinte modo: a subseção inicial contextualiza as ações constitucionais objeto da pesquisa, realizando uma análise documental da respectiva petição inicial (Cellard, 2014) e, após, relata os principais pronunciamentos judiciais constantes nas ações. Em um momento subsequente, são expostos três tipos de estratégias adotadas pelo STF na condução dos processos analisados. Ao final, são efetivados comentários de índole geral sobre o comportamento da Corte nas ações analisadas, bem como são expostas as categorias teóricas principais que compõem a teoria emergente dos dados. Juntas, essas categorias teóricas e as estratégias descritas compõem um quadro descritivo-interpretativo que explicita uma compreensão sobre o comportamento judicial do STF nos processos estruturais situados na jurisdição constitucional concentrada.

O quadro abaixo facilita visualmente a compreensão das ações analisadas:

Quadro 1 – Ações analisadas				
Ação	Tema	Requerente(s)	Data do protocolo	Relator (Min.)
ADPF 709	Políticas de proteção e promoção da saúde dos povos indígenas no contexto da pandemia da Covid-19	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), conjuntamente com Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT)	29/06/2020	Luís Roberto Barroso
ADPF 742	Políticas de proteção e promoção da saúde das comunidades quilombolas no contexto da pandemia da Covid-19	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), conjuntamente com Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (REDE) e Partido dos Trabalhadores (PT)	09/09/2020	Marco Aurélio, posteriormente substituído por Edson Fachin
ADPF 635	Política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro (RJ), especificamente quanto ao tema da letalidade das forças	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	19/11/2019	Edson Fachin

	de segurança fluminenses				
ADPF 828	Políticas de saúde e moradia no contexto de desocupações, despejos e reintegrações de posse, rurais e urbanas, no período da pandemia da Covid-19	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	14/04/2021	Luís Roberto Barroso	
ADPF 976	Políticas de moradia, saúde e de assistência social em relação à população em situação de rua no país	Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST)	22/05/2022	Alexandre de Moraes	
ADPF 991	Políticas indigenistas de proteção aos povos indígenas em isolamento e de recente contato	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)	29/06/2022	Edson Fachin	
ADO 59	Financiamento de políticas públicas de proteção ambiental na Amazônia Legal por intermédio da utilização de recursos do Fundo Amazônia	Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade (REDE)	05/06/2020	Rosa Weber	
ADPF 347	Condições do sistema penitenciário brasileiro	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	27/05/2015	Marco Aurélio (redator para o acórdão de mérito: Luís Roberto Barroso)	

4.1 Contextualização das ações constitucionais analisadas

Como pontos comuns de análise documental em todos os casos, as petições iniciais são assinadas por advogados, que atuam na qualidade de representantes processuais dos requerentes. Como decorrência de regras jurídicas, o documento da petição inicial é conservado e tornado público (art. 93, IX da CRFB/88 e art. 11 do CPC), e a autenticidade do texto é certificada pelo Supremo Tribunal Federal, considerando que os documentos foram extraídos do sítio eletrônico do Tribunal. As petições iniciais possuem natureza técnica de uma peça jurídica, seguindo as praxes do campo para a estruturação e a redação de uma petição inicial, de ADPF ou, no caso específico da ADO 59, de uma ADO (classe processual).

Em relação ao contexto social geral envolvendo a produção dos documentos, as petições iniciais das ADPFs 709, 742 e 828 abordam questões sanitárias e/ou sociais no contexto da pandemia da Covid-19⁵⁶. As ADPFs 709, 742 e 991 e a ADO 59 abordam ou refletem políticas desestruturantes ocorridas durante o governo Bolsonaro. De acordo com Sarmiento (2023, p. 41–42), o desvirtuamento ou a paralisação administrativa foram alguns dos métodos utilizados pelo referido governo para erodir a Constituição, gerando uma atuação defensiva do STF por intermédio de processos estruturais.

O contexto específico do STF, em relação às ADPFs 709, 742 e 828, é o de um órgão judicial que recebeu, no período da pandemia da Covid-19, demandas da sociedade civil e de outros atores institucionais (como os Estados), pretendendo que ele realizasse a coordenação da atuação dos poderes públicos diante de uma atuação ineficiente das instituições federais.

4.1.1 ADPF 709

A ADPF 709 versa sobre as políticas de proteção e promoção da saúde dos povos indígenas no contexto da pandemia da Covid-19.

4.1.1.1 Petição inicial

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) propôs a ADPF 709 em 29/06/2020, conjuntamente com diversos partidos políticos – Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT). Assim, a ação se iniciou poucos meses após a declaração da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional decorrente da pandemia da Covid-19⁵⁷, período no qual o governo federal sofreu fortes críticas a respeito da forma como lidou com o cenário de emergência sanitária. Segundo a petição inicial, a precariedade da atuação das instituições públicas para lidar com a situação seria pior em relação à população indígena.

A petição inicial retrata o contexto social global da ação, acima descrito, com amparo em dados e relatórios produzidos por pesquisadores de instituições de pesquisa renomadas

⁵⁶ Caracterizando a atuação do STF durante a pandemia da Covid-19 como eminentemente estrutural, cf. Jobim (2022, p. 147).

⁵⁷ A declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, regulamentada no Decreto nº. 7.616/2011, é materializada por portaria do Ministro da Saúde (art. 4º). No caso da Covid-19, a respectiva portaria foi publicada no início de fevereiro do ano de 2020.

(Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) etc.), dados produzidos por organizações indígenas⁵⁸ e constatações de órgãos de controle (MPF). O relato do contexto faz parte da estratégia argumentativa dos requerentes, no sentido de caracterizar a atuação das instituições estatais (especialmente federais) como falha e deficiente.

O contexto específico da APIB (requerente principal) é o de uma organização indígena mobilizada para enfrentar o cenário de violações à saúde da população indígena. Dentre as estratégias adotadas, além da judicialização da questão, a APIB criou um comitê para produzir dados sobre o avanço da pandemia em relação à população indígena (ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL *et al.*, 2020, p. 5).

Dentre os advogados que assinam a petição inicial, figuram advogados autodeclarados indígenas e pessoas de destaque em casos notórios do STF (como o Prof. Daniel Sarmento, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)). Eles atuam na qualidade de representantes processuais de um movimento social indígena não constituído formalmente enquanto pessoa jurídica (APIB) e de partidos políticos de índole progressista, na condição de coadjuvantes.

Em relação à confiabilidade do texto, como dito, os requerentes caracterizaram o contexto vigente na época com amparo em documentos produzidos por instituições de pesquisa e órgão de controle (MPF).

A estratégia argumentativa da petição inicial se baseia na exposição de questões de fato e na referência a normas jurídicas (internacionais, constitucionais, legais e infralegais) e assume a conotação adicional de luta política. A referência a questões de fato se dá especialmente para a caracterização (i) da insuficiência da atuação estatal; (ii) do risco acentuado vivido pelas populações indígenas, especialmente as em isolamento e de recente contato, bem como aquelas submetidas a invasões de suas terras, e; (iii) do impacto desproporcional causado pela pandemia da Covid-19 em relação à população indígena. Quanto à conotação de luta política, o ajuizamento da ação é caracterizado como uma estratégia jurídica, mas que é entendida também como uma estratégia política inserida num contexto mais amplo de mobilizações realizadas por movimentos indígenas, que buscam assegurar a sua existência e o respeito às suas formas de vivência. Assim, as pretensões da inicial são veiculadas na linguagem de direitos, mas também possuem uma feição de luta política.

Alguns conceitos-chave se sobressaem na estrutura argumentativa, com os conceitos de *genocídio* e *extermínio*. O documento caracteriza a situação como um genocídio em curso,

⁵⁸ Como o Comitê Nacional Pela Vida e Memória Indígena, criado pela própria APIB.

relatado como algo normal (e não excepcional) no curso da história em relação à questão sanitária indígena, quanto às doenças decorrentes dos brancos.

Outro conceito-chave é o de *intencionalidade da omissão estatal*. O despreparo da burocracia estatal na execução da política pública de saúde indigenista seria uma conduta estatal intencional, e não uma falha culposa.

Por fim, outro conceito-chave é o de *protagonismo indígena*, que assume diferentes feições e funções na petição inicial. Em primeiro lugar, o uso do conceito revela uma estratégia da APIB para reforçar e ampliar o campo de lutas sociais das mobilizações indígenas. Um tópico específico e textualmente longo é dedicado a justificar a caracterização da APIB como “entidade de classe de âmbito nacional” nos termos do art. 103, IX da CRFB/88 (c/c art. 2º, I da Lei nº. 9.868/1999) e, portanto, legitimada a propor ações do controle concentrado de constitucionalidade perante o STF, mesmo que a presença dos partidos fosse suficiente para o conhecimento da ação. Além disso, a petição inicial caracteriza a APIB como a requerente principal.

Em um segundo sentido, o documento se refere ao protagonismo indígena como um direito das populações indígenas, previsto em normas internacionais, constitucionais, legais e infraconstitucionais. Os requerentes recorrem ao discurso do protagonismo indígena como um direito para sustentar a necessidade de participação de representantes indígenas na formulação e no monitoramento de planos e políticas indigenistas quanto à questão sanitária da Covid-19.

Outros pontos se destacam na estrutura argumentativa do texto:

- a) a petição inicial assimila a forma de lidar das instituições governamentais, especialmente a nível federal, com os discursos pessoais do então Presidente da República Jair Bolsonaro, equiparando o descaso e as ações das instituições governamentais com o discurso da pessoa natural gestora. Isso revela uma interpretação dos arguentes de que, no período, teria ocorrido uma diminuição no grau de institucionalização dos órgãos e instituições estatais;
- b) o combate às diferenciações entre indígenas aldeados (residentes em territórios indígenas) e não aldeados (urbanizados) e entre territórios indígenas homologados e não homologados para fins de proteção especial pelo Subsistema de Atenção à Saúde Indígena do Sistema Único de Saúde (SasiSUS) atravessa os argumentos formulados na petição inicial;
- c) a petição inicial afirma que a integridade territorial dos territórios indígenas é necessária à proteção da saúde desses povos tradicionais;

- d) o documento destaca que a ação não possui como objeto de confronto o vírus, mas a inação do Estado, ressaltando a deficiência da atuação estatal;
- e) a petição inicial reconhece que parte dos pontos abordados se refere a problemas estruturais que demandam flexibilidade e cooperação entre distintos órgãos e instituições para a sua resolução.

4.1.1.2 Principais pronunciamentos judiciais

A relatoria da ADPF 709 coube ao Min. Luís Roberto Barroso. Ele deferiu medidas cautelares de forma monocrática, referendadas pelo Plenário da Corte (Brasil, 2020k, 2020ag). Elas foram segregadas em medidas destinadas à proteção dos povos indígenas em isolamento e de recente contato e medidas direcionadas aos povos indígenas de uma forma geral.

Quanto ao primeiro grupo de cautelares, o STF determinou a criação de barreiras sanitárias para impedir o ingresso de terceiros nas terras indígenas habitadas por indígenas em isolamento e de recente contato, em conformidade a plano que deveria ser elaborado pela União (Plano de Barreiras Sanitárias). Além disso, determinou a criação de uma Sala de Situação para auxiliar a gestão das ações de combate à pandemia em relação a esses povos, que, além de membros da União, deveria contar com a participação da Procuradoria-Geral da República (PGR), da DPU e de representantes indígenas indicados pela APIB.

Em relação aos povos indígenas em geral, o STF determinou à União a elaboração e o monitoramento de um Plano de Enfrentamento à Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e de representantes dos povos indígenas. A Fiocruz e o Grupo de Trabalho em Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) prestariam apoio técnico à elaboração do plano, caso aceitassem o encargo. De acordo com a cautelar, o plano deveria incluir medida emergencial destinada à contenção e ao isolamento de invasores em terras indígenas.

Além disso, a Corte determinou que o SasiSUS passasse a atender todos os indígenas aldeados, estivessem eles localizados ou não em territórios indígenas homologados. Quanto aos indígenas não aldeados, essa extensão de atendimento apenas deveria ocorrer caso constatada uma barreira de acesso ao atendimento via Sistema Único de Saúde (SUS) geral.

Em decisão monocrática posterior, o STF determinou a criação de um grupo de trabalho, constituído também pela Fiocruz e pela ABRASCO, para produzir um termo de referência para a definição de elementos a serem observados nos planos e ações da União, auxiliando o juízo a decidir sobre a matéria (Brasil, 2020m). O relator homologou parcialmente

o Plano de Barreiras Sanitárias por decisão monocrática (Brasil, 2020o). Em relação ao Plano de Enfrentamento à Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, este foi homologado, também de forma parcial, em sua quarta versão, mediante decisão monocrática. Na mesma ocasião, a Corte determinou que o isolamento de invasores no interior de territórios indígenas passasse a ser previsto em plano apartado (Brasil, 2021g).

Constatada a insuficiência da estratégia de isolamento dos invasores, mediante decisão monocrática o STF determinou a confecção de um plano de desintrusão dos invasores em terras indígenas em situação crítica, para que a extrusão ocorresse de forma imediata (Brasil, 2023n). Em decisão posterior, o relator, monocraticamente, determinou a revisão desse plano de desintrusão, incluindo medidas de vigilância de médio e longo prazo para evitar novas invasões e ações sociais para lidar com os indivíduos retirados da localidade, bem como a elaboração de um plano de reestruturação do SasiSUS (Brasil, 2023g).

4.1.2 ADPF 742

A ADPF 742 versa sobre as políticas de proteção e promoção da saúde das comunidades quilombolas no contexto da pandemia da Covid-19.

4.1.2.1 Petição inicial

A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) propôs a ADPF 742 em 09/09/2020, conjuntamente com diversos partidos políticos – Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (REDE) e Partido dos Trabalhadores (PT).

De modo semelhante à ADPF 709, a ação foi protocolada poucos meses após a declaração da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional decorrente da pandemia da Covid-19, e após o deferimento parcial de medida cautelar naquela ação. Conforme a petição inicial, a precariedade da atuação das instituições públicas para lidar com a situação seria pior em relação às comunidades quilombolas.

O contexto social global da ação, acima descrito, é retratado na petição inicial, com amparo em dados de relatórios e notas técnicas produzidos por pesquisadores de instituições de pesquisa renomadas (Universidade de Brasília (UnB), dentre outras); dados divulgados por instituições da burocracia estatal (a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE)), embora caracterizados como insuficientes; dados produzidos pela própria CONAQ, em parceria com o Instituto Socioambiental, e; relatório de visita realizada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil em 2018. O relato do contexto integra a estratégia argumentativa dos requerentes, para caracterizar a atuação das instituições estatais (especialmente federais) como falha e deficiente.

O contexto específico da CONAQ (requerente principal) é o de uma organização representativa de comunidades quilombolas mobilizada para enfrentar o contexto de violações à saúde das comunidades quilombolas. Dentre as medidas adotadas, a organização realizou pesquisa quantitativa e qualitativa, em parceria com o Instituto Socioambiental, com a finalidade de levantar dados sobre a situação da pandemia da Covid-19 em relação às comunidades quilombolas, em razão da atuação deficitária das instituições públicas na produção de dados.

Em relação à confiabilidade do texto, os requerentes caracterizaram o contexto com amparo em documentos produzidos por instituições de pesquisas (relatórios e notas técnicas) e relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dentre outros.

A estratégia argumentativa da petição inicial se baseia na exposição de questões de fato e na referência a normas jurídicas (internacionais, constitucionais, legais e infralegais). A referência a questões de fato se dá especialmente para caracterizar (i) a insuficiência da atuação estatal; (ii) as distintas vulnerabilidades a que estão submetidas as comunidades quilombolas, e; (iii) o impacto desproporcional causado pela pandemia da Covid-19 em relação às comunidades quilombolas.

Alguns conceitos-chave se sobressaem na estrutura argumentativa da petição inicial, como o conceito de *vulnerabilidades da população quilombola*. Por distintas perspectivas o documento caracteriza a situação dessa população como de vulnerabilidade – não apenas, mas, também, durante a pandemia da Covid-19. Nesse sentido, aborda (e justifica a razão) pela qual as comunidades quilombolas estariam sujeitas a vulnerabilidades territorial, socioeconômica, estrutural (quanto ao saneamento básico), infraestrutural (relativa à saúde) e de outros tipos (abarcando, inclusive, a segurança alimentar e nutricional e a confecção de dados sobre essa parcela da população necessários para o planejamento, a execução e o monitoramento de políticas públicas).

Outro conceito-chave é o de *racismo* a que se submete a população quilombola, do ponto de vista estrutural, institucional e de outras ordens. O racismo institucional é tratado como um dos principais fatores que atrapalham o pleno acesso das comunidades quilombolas ao gozo de direitos previstos constitucionalmente.

Outros pontos se destacam na estrutura argumentativa do texto:

- a) assim como ocorreu na ADPF 709, a petição inicial assimila a forma de lidar das instituições governamentais federais com os discursos pessoais do então Presidente da República Jair Bolsonaro;
- b) a petição inicial caracteriza as populações quilombolas como formadoras da identidade nacional, para destacar que, não bastasse a necessária proteção a elas destinadas de acordo com preceitos constitucionais, a sua efetivação seria um valor a ser defendido;
- c) o documento vincula a proteção das comunidades quilombolas com a questão territorial, retratando as terras que ocupam como necessárias à sua reprodução física, social, étnica e cultural. Essa vinculação ocorre em diversas partes do texto e está relacionada a diversos pedidos formulados na petição inicial;
- d) possui destaque na estrutura argumentativa a caracterização da falha da União na produção de dados que possibilitem a avaliação da situação e a execução de políticas direcionadas às comunidades quilombolas, mesmo que normas jurídicas determinem a confecção desses dados (internacionais, legais e atos infralegais);
- e) o documento menciona a ADPF 709 em diversos trechos, por se tratar de processo análogo então em curso, direcionado à proteção das populações indígenas.

4.1.2.2 Principais pronunciamentos judiciais

A ADPF 742 tramitou, inicialmente, sob a relatoria do Min. Marco Aurélio. No acórdão que julgou o mérito da ação, o magistrado foi vencido em ponto específico do julgamento⁵⁹, razão pela qual a atribuição de redigir o acórdão foi destinada ao Min. Edson Fachin. Por esse mesmo motivo, este magistrado passou a substituir o Min. Marco Aurélio na relatoria do processo, nos termos do art. 38, II do Regimento Interno do STF.

O relator encaminhou a apreciação dos pedidos cautelares diretamente ao Plenário, que decidiu por converter o seu julgamento em julgamento do mérito da ação (Brasil, 2021ae). Dentre as medidas constantes no acórdão, após a retificação da parte dispositiva em julgamento de embargos de declaração (Brasil, 2021y), o STF determinou à União:

⁵⁹ O Min. Marco Aurélio votou pela improcedência da ADPF em relação ao pedido relativo à suspensão dos processos judiciais que envolviam direitos territoriais das comunidades quilombolas durante o período da pandemia da Covid-19. Contudo, a maioria da Corte acatou o pedido (Brasil, 2021ae).

- a) a elaboração de plano nacional de enfrentamento da pandemia da Covid-19 em relação à população quilombola, com a participação de representantes da CONAQ;
- b) a revisão do Plano Nacional de Operacionalização da Vacina relativa à Covid-19, para conter a previsão de medidas específicas para assegurar a efetividade da inclusão de povos quilombolas na fase prioritária da vacinação;
- c) a constituição de grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, incluindo a participação de diversos órgãos e entidades federais, integrado também por representantes da DPU, do MPF, do CNDH, da ABRASCO e por representantes das comunidades quilombolas indicados pela CONAQ, com o objetivo de discutir, aprovar e monitorar a execução do plano referente ao enfrentamento da pandemia quanto às comunidades quilombolas;
- d) a inclusão do quesito raça/cor/etnia nos registros sobre os casos de Covid-19;
- e) o restabelecimento de plataformas públicas de acesso à informação que contenham informações sobre ações, programas, políticas públicas e pesquisas direcionadas à população quilombola no contexto da pandemia da Covid-19;
- f) a suspensão de processos judiciais que versam sobre direitos territoriais de comunidades quilombolas, durante o período da pandemia da Covid-19.

Na fase de monitoramento do cumprimento do acórdão, sob a relatoria do Min. Edson Fachin, os pontos objeto de discussão referentes às medidas determinadas judicialmente foram segregados em temas específicos, e agrupados em 4 (quatro) eixos temáticos. Cada eixo temático, por determinação judicial, deu origem à autuação de um expediente processual com a classe “petição”, em anexo à ADPF 742, para facilitar o acompanhamento do cumprimento das medidas (Brasil, 2021d, p. 15–16) – Pets 9696, 9697, 9698 e 9700.

4.1.3 ADPF 635

A ADPF 635 versa sobre a política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro (RJ), especificamente quanto ao tema da letalidade das forças de segurança fluminenses.

4.1.3.1 Petição inicial

A ADPF 635 foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em 19/11/2019, ao final do primeiro ano do governo de Wilson Witzel no Estado do Rio de Janeiro. O contexto era de crescente letalidade das instituições policiais fluminenses, destacado na petição inicial, que atingia, sobremaneira, a população negra residente em favelas. A arguente aduz que a letalidade policial, embora já fosse crescente, atingiu patamares inimagináveis a partir do governo Witzel, pois o governador, por intermédio de atos oficiais e de discursos retratados na mídia, estimularia uma política de confronto por parte dos órgãos de polícia fluminenses.

Para retratar esse contexto o requerente se apoia em relatórios de pesquisas de universidades, bem como de instituições de natureza diversa (como o centro de pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e a Anistia Internacional). Além disso, o documento relata casos de mortes decorrentes de letalidade policial com o amparo em notícias divulgadas por veículos de comunicação, afirmando que derivaram da política de confronto estabelecida regionalmente.

O arguente é um partido político progressista, com representação no congresso nacional (PSB). O objetivo declarado na petição inicial é superar a política de segurança pública marcada por forte letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro. O contexto do STF para recepcionar esse tipo de demanda, a seu turno, é o de uma Corte Constitucional que, anos atrás, havia iniciado a condução de um processo estrutural amparado na tese do estado de coisas inconstitucional, referente ao sistema penitenciário brasileiro (ADPF 347).

Em relação à confiabilidade do texto, como dito, o requerente caracterizou o contexto vigente com amparo em relatórios de pesquisas e estudos, realizados por institutos vinculados a universidades ou a instituições de natureza diversa.

A estratégia argumentativa da petição inicial se baseia na exposição de questões de fato e na referência a normas jurídicas (internacionais, constitucionais, legais e infralegais). A referência a questões de fato se dá especialmente para a caracterização (i) da insuficiência da atuação estatal; (ii) da crescente letalidade policial, e; (iii) do impacto dessa letalidade principalmente sobre a população negra residente nas favelas.

Alguns conceitos-chave se sobressaem na estrutura argumentativa, como o conceito *necropolítica*, articulado com o impacto diferenciado da letalidade policial fluminense sobre a população residente nas favelas, principalmente a população negra. Assim, as instituições policiais estariam decidindo quais vidas importam e quais não importam. Outro conceito-chave é o de *política de confronto*, como uma espécie de política estimulada no governo Witzel.

Ainda quanto à estrutura argumentativa do texto, a inicial afirma que a atuação de diversos órgãos do Estado contribui, ano a ano, para a criação de uma política de segurança pública baseada na crescente letalidade policial. Dentre esses órgãos, o documento destaca a deficiência ou o equívoco na atuação não apenas das forças policiais, como também de instituições relacionadas ao controle externo da atividade policial (MPRJ, que seria omissa na apuração adequada das situações de mortes decorrentes de violência policial) e do Poder Judiciário (principalmente quanto à expedição de mandados de busca e apreensão genéricos, com finalidade imprecisa, e de natureza coletiva, no âmbito das favelas). Essa atuação estatal se materializaria em atos comissivos e omissivos.

O documento se desenvolve citando diversos relatos de casos de mortes decorrentes de atuação policial, inclusive em relação a crianças e adolescentes, entendidos como resultado dessa política de confronto, e não como casos isolados.

Além de se referir a normas constitucionais, a petição inicial também faz referência ao descumprimento de normas internacionais e a leis locais ou regulamentos infraconstitucionais editados pelos órgãos estaduais omissos. Chama a atenção, ainda, a intensa referência à sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, que versou sobre a omissão das instituições pertinentes na adequada apuração e penalização de casos de execuções extrajudiciais realizadas pela polícia fluminense. No referido julgamento, a Corte Interamericana constatou diversas insuficiências na política de segurança do Estado do Rio de Janeiro suscitadas na ADPF, bem como determinou a adoção de diversas medidas que não estariam sendo cumpridas pelo ente estadual.

A petição inicial afirma um efeito dúplice da política de segurança adotada. Embora a letalidade afete primordialmente a população negra favelada, também representa um risco aos agentes policiais.

Por fim, a petição inicial reconhece grande parte das questões apontadas no documento como situações estruturais, cuja solução exigiria diálogo e cooperação entre o Judiciário, a sociedade civil, instituições diversas e órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

4.1.3.2 Principais pronunciamentos judiciais

A relatoria da ADPF 635 foi atribuída ao Min. Edson Fachin. A ação foi proposta poucos meses antes da declaração da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional decorrente da pandemia da Covid-19.

Apreciando monocraticamente pedido de tutela provisória formulado de forma incidental, o relator determinou a suspensão da realização de operações policiais em comunidades do RJ durante a pandemia da Covid-19, à exceção de situações excepcionais, devidamente justificadas e comunicadas ao MPRJ. A decisão determinou, também, que, nas situações extraordinárias de realização dessas operações, cuidados excepcionais fossem adotados e justificados pela autoridade competente para evitar riscos maiores à população (Brasil, 2020r). Por maioria, o Plenário do STF referendou a medida (Brasil, 2020ae).

Em acórdão posterior, referente à apreciação das medidas cautelares requeridas na petição inicial, a Corte deferiu diversas medidas⁶⁰. Nesse julgamento, foi indeferido, por maioria, o pedido para que se determinasse ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração de um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses (Brasil, 2020ac). Conjuntamente com outras medidas⁶¹,

⁶⁰ Conforme a certidão de julgamento, sobre as medidas deferidas: “2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado; [...] 5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente 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; 6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea ‘k’, para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, 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; [...] 8. Deferir o pedido formulado na alínea ‘g’ a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) 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; (ii) 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 (iii) 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; [...] 11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas ‘l’, ‘m’, ‘n’ e ‘o’, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. A investigação, por sua vez, 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; 12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019” (Brasil, 2020ac, p. 10–12).

⁶¹ Nos da certidão de julgamento, sobre as medidas deferidas: “1 – por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), deferir o pedido de medida cautelar constante do item ‘a’ da petição inicial, a

esse pedido apenas foi acolhido na apreciação dos embargos de declaração opostos em face do referido acórdão (Brasil, 2022ac).

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; 2 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, tal como aqui consta (itens ‘2’ e ‘4’), cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*; 3 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, criar um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça; 4 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, (i) exauridos demais meios, inclusive os de armas não-letais, e for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais. Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta. Aqui, por igual, como já salientado acima, cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*; 5 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; [...] 7 - Deferir, em parte, o pedido constante do item ‘d’ da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia anônima; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam. [...] 8 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferir o pedido constante do item ‘e’ da petição inicial, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações; 9 – por maioria e nos termos do voto do Relator, considerando que a legislação estadual vai ao encontro da pretensão da parte requerente, deferir o pedido constante do item ‘j’ da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale 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, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques” (Brasil, 2022ac, p. 528–530).

4.1.4 ADPF 828

A ADPF 828 versa sobre políticas de saúde e moradia no contexto de desocupações, despejos e reintegrações de posse, rurais e urbanas, no período da pandemia da Covid-19.

4.1.4.1 Petição inicial

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs a ADPF 828 em 14/04/2021, durante a sobrecarga do sistema de saúde brasileiro pouco mais de um ano após a declaração da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional decorrente da pandemia da Covid-19.

A petição inicial aborda diversas desocupações que estariam ocorrendo em várias localidades do país, seja por força de decisão judicial ou por atuação administrativa do poder público, com a retirada de famílias de espaços que ocupavam, rurais ou urbanos. Na construção do contexto, o requerente caracteriza a atuação estatal como falha quanto às políticas de moradia, com implicações sanitárias em razão da pandemia.

O contexto do requerente é o de um partido político progressista visando a superar o estado de coisas indicado na petição inicial. Apesar de ser assinada por advogados, a petição inicial informa que o documento foi elaborado com a contribuição de entidades de defesa da moradia e de direitos humanos, em especial o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

Em relação à confiabilidade do texto, a petição inicial caracterizou o contexto vigente à época com referência a dados produzidos pela Campanha Despejo Zero, que realizou o levantamento do número de famílias que sofreram desocupações no período da pandemia, desagrupadas por Estado, bem como das que estariam ameaçadas de sofrer remoção forçada. Além disso, relatou reportagens constantes em veículos de mídia de alcance nacional para ilustrar o contexto social dessas desocupações.

A estratégia argumentativa se baseia na exposição de questões de fato e na referência a normas jurídicas (principalmente constitucionais e legais, estas últimas produzidas por Estados), atos normativos elaborados por atores do sistema de justiça (Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Tribunais de Justiça, Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), entre outros) e decisões judiciais. A referência a questões de fato se dá especialmente para a caracterização (i) da ocorrência de um número expressivo de desocupações forçadas e (ii) do estado de colapso do sistema de saúde brasileiro.

Alguns conceitos-chave se sobressaem na estrutura argumentativa da petição inicial, como *política higienista*, utilizado para caracterizar as desocupações como uma prática

tendente a esconder a pobreza e os problemas sociais nos centros urbanos. Outros conceitos são os de *desigualdade social* (a ocorrência das ocupações decorreria e seria a representação da existência de uma desigualdade social persistente) e de *hipervulnerabilidade* das famílias que residem em ocupações, agravada no contexto da pandemia da Covid-19.

O documento caracteriza as remoções, realizadas ou permitidas pelo poder público, judicial ou administrativamente, como ilegais e desproporcionais. A ilicitude decorreria do período de sua realização (contexto pandêmico) e dos termos e justificativas adotados.

De acordo com a petição inicial, a existência das ocupações seria um fato atribuível ao Estado, em razão da falta de políticas públicas adequadas de moradia. Segundo o argumento, há um problema estrutural no país em relação à saúde e ao acesso à moradia.

Conforme o raciocínio, o direito à saúde está relacionado ao direito à moradia, vista como uma condicionante e determinante do nível de saúde. Essa conexão seria mais forte no período da pandemia. As remoções acarretariam riscos à saúde das famílias removidas, dos profissionais que participam das desocupações – em virtude do amplo contato social –, e de toda a sociedade, considerada a sobrecarga do sistema de saúde.

O documento relata diversas iniciativas adotadas visando a proibir ou restringir a realização das referidas desocupações no período da pandemia, como a aprovação de projeto de lei pelo Congresso Nacional, posteriormente vetado pelo Presidente da República, de autoria da presidência do STF; a edição da Recomendação CNJ nº. 90/2021; a expedição de recomendação pelo MPSP; a edição de atos normativos de diversos Tribunais de Justiça Estaduais sobre o assunto, e; a edição de leis estaduais em diversas unidades da federação quanto ao tema. Entretanto, essas leis estaduais estariam sendo ignoradas nas localidades em que foram aprovadas, exigindo a adoção de uma definição nacional sobre o tema por parte do STF, com efeitos *erga omnes* e caráter vinculante para toda a estrutura estatal brasileira, principalmente o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

Os pedidos formulados se referem tanto à suspensão de processos e ordens judiciais e administrativas relativas a desocupações, urbanas e rurais, no contexto da pandemia da Covid-19, quanto à realização de diagnósticos e à confecção de planos de ação. Os levantamentos e planos se reportariam a famílias em situação de ocupação, visando ao fornecimento de estruturas sanitárias e acesso a aparelhos urbanos e, também, à criação de políticas públicas de moradias populares de caráter permanente.

4.1.4.2 Principais pronunciamentos judiciais

O Min. Luís Roberto Barroso recebeu a atribuição de relatar a ADPF 828. Inicialmente, ele concedeu medida cautelar monocraticamente, determinando a suspensão, por 6 (seis) meses, da desocupação de ocupações coletivas instaladas antes de 20 de março de 2020, rurais ou urbanas. As desocupações iniciadas em momento posterior poderiam ser realizadas, desde que fossem respeitados os parâmetros estabelecidos na decisão judicial, principalmente para assegurar as condições de isolamento social durante o período da pandemia da Covid-19. Em relação a despejos fundados em inadimplência do locatário quanto ao pagamento de aluguel, o relator determinou a suspensão, pelo mesmo prazo (6 meses), de despejo realizado em caráter liminar, sem a audiência da parte contrária. Observado esse contraditório, essa espécie de despejo poderia ocorrer nas hipóteses previstas no art. 62 e seguintes da Lei nº. 8.245/1991. A decisão realizou uma série de ressalvas, prevendo situações nas quais as remoções coletivas poderiam ocorrer⁶² (Brasil, 2021l).

Posteriormente, o arguente formulou pedido de tutela provisória incidental para a prorrogação do período de suspensão. Ao apreciá-lo, o relator explicitou que, após a concessão da cautelar, o Congresso Nacional editou a Lei nº. 14.216/2021, em diversos aspectos mais protetiva às populações vulneráveis do que o conteúdo da medida anteriormente deferida. Assim, determinou a aplicação das disposições da lei em substituição ao conteúdo da cautelar, prorrogando, também, os efeitos da suspensão de desocupações estabelecidas na legislação, inicialmente até a data de 31/12/2021, para a data de 31/03/2022, caso o Congresso Nacional não realizasse a prorrogação do prazo. A medida estendeu a aplicação da lei aos imóveis rurais, não incluídos no texto do ato normativo (Brasil, 2021w).

Referendada por acórdão (Brasil, 2021a), por duas outras vezes ocorreu a prorrogação do prazo de suspensão, sendo a última até a data de 31/10/2022⁶³. Após o referido prazo, a Corte

⁶² “Ficam ressalvadas da abrangência da presente medida cautelar as seguintes hipóteses: i. ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010; ii. situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas – nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos; iii. a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e iv. posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confirmem maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão” (Brasil, 2021l, p. 41–42).

⁶³ Prorrogações por decisões monocráticas (Brasil, 2022r, 2022s), referendadas por acórdãos (Brasil, 2022z, 2022b).

entendeu ser desnecessária a realização de nova prorrogação, estabelecendo um regime especial de transição para a realização das desocupações coletivas até então suspensas.

Nesse regime, o STF estabeleceu que os Tribunais de Justiça Estaduais e os Tribunais Regionais Federais deveriam criar uma Comissão de Conflitos Fundiários, com a função de realizar visitas técnicas nos locais, conduzir audiências de mediação e propor uma estratégia de retomada da execução das decisões suspensas. A determinação foi inspirada em comissão semelhante instituída pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e, em relação aos casos judicializados, elas atuariam como órgão auxiliar do juiz da causa, que permaneceria com competência decisória sobre o caso.

De acordo com o regime, para ser possível a realização das desocupações coletivas, seria obrigatória a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas referidas comissões. O Ministério Público e a Defensoria Pública deveriam participar das audiências e, se for o caso, os órgãos federais, estaduais, distritais e municipais da área do litígio responsáveis pela política agrária e urbana.

No regime de transição, a Corte também determinou que as desocupações coletivas realizadas administrativamente, envolvendo pessoas vulneráveis, garantissem a oitiva prévia das comunidades afetadas, com a concessão de prazo razoável para a desocupação voluntária. Além disso, a Administração deveria assegurar o encaminhamento dos desalojados em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou local semelhante, ou realizar outra medida eficaz para o resguardo ao direito à moradia, vedando-se a separação dos membros pertencentes à mesma família. Por fim, nenhum regime de transição foi previsto aos despejos fundados em falta de pagamento de aluguel pelo locatário, regidos pela Lei nº. 8.245/1991 (Brasil, 2022q).

4.1.5 ADPF 976

A ADPF 976 versa sobre políticas de moradia, saúde e de assistência social em relação à população em situação de rua no país.

4.1.5.1 Petição inicial

A Rede Sustentabilidade, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) propuseram a ADPF 976 em 22/05/2022, em um contexto de crescente aumento do número da população vivendo em situação de rua, agravado pela crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19.

Na construção do contexto, os arguentes caracterizam a atuação estatal como sistematicamente falha em relação à população em situação de rua, em extrema pobreza. O documento destaca mortes ocorridas contemporaneamente à data da propositura da ação causadas provavelmente por hipotermia em um cenário de frio extremo registrado na região centro-sul do país.

O contexto dos requerentes é o de partidos políticos progressistas, atuando conjuntamente com um movimento social voltado à temática da ação, visando a superar o estado de coisas indicado na petição inicial. O destinatário do documento é o STF, que recebeu diversas ações estruturais, na via da jurisdição constitucional concentrada, nos anos anteriores ao ajuizamento da ação, principalmente relacionadas a falhas estruturais do poder público para lidar com a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19.

Em relação à confiabilidade do texto, a petição inicial descreve o contexto vigente à época com referência a dados produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o aumento, no tempo, do quantitativo da população vivendo em situação de rua, a censo da referida população elaborado por secretarias municipais dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro e a relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovado em 2021 sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. Além disso, o texto se refere a diversas notícias divulgadas em mídias de circulação nacional.

A estratégia argumentativa se baseia na exposição de questões de fato e na referência a normas jurídicas, principalmente constitucionais. A referência a questões de fato se dá especialmente para a caracterização do aumento quantitativo expressivo da população vivendo em situação de rua, nos últimos anos.

Alguns conceitos-chave se sobressaem na estrutura argumentativa da petição inicial, como *pobreza extrema*, utilizado para caracterizar as condições de vida da população em situação de rua. Além disso, assume relevância o conceito de *involuntariedade*, adotado para sustentar que a população que vive nessa situação não a escolheu voluntariamente. Outros conceitos importantes são os conceitos de *discriminação sistêmica*, *exclusão social* e *invisibilidade*, utilizados para caracterizar o relacionamento dos poderes estatais com a população em situação de rua.

O documento caracteriza a população em situação de rua como hipervulnerável, invisível aos olhos do Estado. De acordo com a argumentação, há uma omissão estatal estrutural e relevante que relega essa população, em extrema pobreza, à própria sorte, sem condições adequadas de uma vida digna. Conforme a inicial, há um estado de coisas inconstitucional, decorrente de omissões principalmente do Poder Executivo de todos os níveis federativos, que

abarca, também, omissões legislativas quanto a realizar inovações normativas sobre o tema e a reservar orçamento público em montante suficiente para as políticas públicas pertinentes. Assim, seria persistente no país uma ineficácia estrutural das políticas públicas de saúde, moradia e assistência social direcionadas à população de rua. Os abrigos existentes em certas localidades não seriam em quantitativo suficiente para atender a todos que se encontram na referida situação, e nem seriam adequados em certos contextos como, por exemplo, para abrigar famílias e a população LGBTQIA+.

O documento caracteriza a situação como alarmante pela exposição de números que demonstram um aumento crescente do quantitativo da população vivendo em situação de rua nos últimos anos, a partir da crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19. Apesar da existência de Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto Federal nº. 7.053/2009, a petição inicial afirma que a sua implantação estaria ocorrendo de forma desqualificada e sem a adesão da maioria dos entes públicos. Conforme o documento, em razão de normas constitucionais, não há discricionariedade da administração pública quanto a combater ou não a pobreza.

De acordo com os arguentes, a maioria das ações dos poderes estatais possuiria como foco central a limpeza urbana, e não a garantia de uma vida digna para essa população, ocorrendo uma inversão de prioridades que viola direitos fundamentais como os direitos à vida, à saúde e à dignidade humana.

Os pedidos formulados se referem a diversas questões, como a adesão formal dos Municípios e dos Estados à Política Nacional para a População em Situação de Rua, incluindo a implantação de comitês com a participação popular para a construção das políticas pertinentes. Além disso, envolvem a construção de diagnósticos referentes à população em situação de rua no país e a criação de comissões e comitês nacional, estaduais e municipais para acompanhar e monitorar as políticas públicas. Os requerentes também formularam pedidos para a elaboração de planos municipais, estaduais, distrital e federal para zerar a carência de abrigos institucionais permanentes, bem como estudos com a finalidade de reduzir a demanda habitacional. Os requerentes também requereram diversas medidas específicas, emergenciais ou perenes, bem como o deferimento de medidas para a desburocratização da atuação estatal voltada para a população vivendo em situação de rua, como por exemplo a autorização para a dispensa de licitação para os fins da ação constitucional.

4.1.5.2 Principais pronunciamentos judiciais

O Min. Alexandre de Moraes recebeu o encargo de relatar a ADPF. Antes de apreciar os pedidos cautelares, designou audiência pública para a oitiva de autoridades públicas, especialistas, membros da sociedade civil e demais interessados em fornecer subsídios sobre questões técnicas ou jurídicas (Brasil, 2022u).

O STF deferiu parcialmente os pedidos cautelares, em decisão monocrática confirmada pelo Plenário. A Corte determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios observem as diretrizes do Decreto Federal nº. 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, independentemente de adesão formal, como está previsto no ato normativo. O relator dividiu as demais determinações em três grupos: determinação para que o Poder Executivo Federal formule plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para a população em situação de rua, com a participação de diversos órgãos, estabelecendo uma série de requisitos que deveriam ser observados; determinações específicas destinadas principalmente aos Poderes Executivos municipais e distrital e, no que for aplicável, em âmbito federal e estadual, para que as respectivas zeladorias urbanas e abrigos observassem uma série de parâmetros mínimos para assegurar dignidade à referida população, e; obrigação aos Poderes Executivos municipais e distrital para a realização de diagnóstico da situação nos respectivos territórios, abrangendo o levantamento quantitativo das pessoas em situação de rua, a quantidade e o local das vagas de abrigo e a capacidade de fornecer alimentação a essa população (Brasil, 2023o).

4.1.6 ADPF 991

A ADPF 991 versa sobre as políticas indigenistas de proteção aos povos indígenas em isolamento e de recente contato.

4.1.6.1 Petição inicial

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) propôs a ADPF 991 em 29/06/2022, num contexto de ameaças a diversos povos indígenas em razão de invasões nos territórios que habitam.

O contexto social global da ação, retratado na petição inicial, é o de um desmonte das políticas públicas indigenistas durante o governo Bolsonaro, o que acentuaria os riscos à

sobrevivência de povos indígenas em isolamento e de recente contato. A descrição do contexto compõe a estratégia argumentativa do documento, que caracteriza a atuação das instituições estatais como falha e causadora de ameaças aos referidos povos, por omissão e, principalmente, pela adoção de políticas desestruturantes no referido governo.

O contexto da APIB é o de uma organização indígena mobilizada para o enfrentamento do desmonte das políticas indigenistas, principalmente em relação aos indígenas em isolamento e de recente contato. Dentre os advogados que assinam a petição inicial como representantes processuais da APIB, alguns se declaram indígena no documento. Quanto ao contexto da instituição destinatária do documento, o STF determinou diversas medidas judiciais estruturantes no período anterior ao protocolo da inicial, majoritariamente relacionadas ao enfrentamento da crise sanitária decorrente da Covid-19.

Em relação à confiabilidade do texto, a arguente caracteriza o contexto vigente à época com referência a dados produzidos por pesquisadores, relatórios de instituições (como relatório elaborado pelo CNDH) e notícias divulgadas em portais de notícias.

A estratégia argumentativa da petição inicial se baseia na exposição de questões de fato e na referência a normas jurídicas (internacionais, constitucionais, legais e infralegais). A referência a questões de fato se dá especialmente para a caracterização (i) da insuficiência da atuação estatal e do desmonte das políticas indigenistas, principalmente quanto à atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e (ii) do risco vivido por diversos povos indígenas em isolamento e de recente contato, especialmente em razão de invasões de suas terras.

Alguns conceitos-chave se sobressaem na estrutura argumentativa da petição inicial, como os conceitos de *genocídio*, *etnocídio* e *extermínio*, em curso em relação a diversos povos indígenas em isolamento. Outro conceito-chave é o de *autodeterminação dos povos indígenas*, articulado com a ruptura do paradigma de assimilação anteriormente adotado nas políticas indigenistas brasileiras. Nesse sentido, o isolamento de certos povos seria um direito que retrata a vontade desses povos, que não pode ser ignorado pelo Estado brasileiro.

Os *princípios da precaução e da prevenção* guiam a argumentação jurídica realizada na petição inicial. Na dúvida sobre a confirmação ou não da existência de povos indígenas em isolamento vivendo em determinadas localidades, esses princípios demandariam uma atuação estatal de proteção a esses locais, até a finalização dos estudos de certificação necessários.

Por fim, outro conceito importante é o de “*Nova FUNAI*”. A APIB o utilizou para contrapor a atuação anterior da autarquia elogiada no documento a uma nova atuação que seria contrária ao propósito de execução de políticas públicas indigenistas de proteção a essa população vulnerável, principalmente a partir do governo Bolsonaro.

A estrutura argumentativa do texto caracteriza a situação de povos indígenas em isolamento e de recente contato, especialmente dos primeiros, como crítica, em razão de invasões realizadas por madeireiros, garimpeiros, pescadores, caçadores, narcotraficantes, missionários, latifundiários e grileiros. A situação estaria pior no governo Bolsonaro, em virtude de um desmonte nas políticas públicas indigenistas em alinhamento às posições ideológicas do Presidente e dos interesses de setores econômicos e religiosos na exploração das terras indígenas e no contato com referidos povos. Dentre as posturas estatais que caracterizariam esse desmonte estaria a nomeação para o exercício de cargos de direção superior na Funai de pessoas sem experiência e não comprometidos com a questão indigenista; o retardo ou a negativa da edição de atos administrativos necessários à proteção de terras contendo a notícia da existência de povos indígenas em isolamento e de recente contato; a demora injustificada na conclusão de estudos sobre a existência dos referidos povos em certas localidades; etc.

A arguente formulou diversos pedidos na petição inicial, como o requerimento para que a União elaborasse plano de ação para a regularização e a proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas e de recente contato, indicando no pedido, desde já, elementos mínimos que o plano deveria conter, incluindo cronogramas para a realização de estudos. Também formulou pedidos para que recursos financeiros fossem destinados à Funai, bem como para que o CNJ realizasse a instalação de grupo de trabalho com prazo indeterminado para acompanhar de forma contínua as ações judiciais relacionadas aos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato.

4.1.6.2 Principais pronunciamentos judiciais

O Min. Edson Fachin recebeu a atribuição de relatar a ADPF 991. O relator deferiu monocraticamente diversos pedidos cautelares, em decisão referendada pelo Plenário, incluindo a determinação para que a União elaborasse plano de ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas em isolamento e de recente contato, com a indicação de elementos mínimos que ele deveria conter. Determinou, também, a criação de grupo de trabalho de prazo indeterminado pelo CNJ para acompanhar de forma contínua ações judiciais relacionadas aos direitos desses povos indígenas, visando à efetivação da garantia da razoável duração do processo (art.5º, LXXVII da CRFB/88) (Brasil, 2022k, 2023ac). Além disso, a Corte determinou à União que, ao apresentar o plano de ação, demonstrasse a existência de recursos financeiros necessários para a execução das medidas previstas, promovendo novos aportes financeiros à Funai, se necessário.

4.1.7 ADO 59

A ADO 59 versa sobre o financiamento de políticas públicas de proteção ambiental na Amazônia Legal por intermédio da utilização de recursos do Fundo Amazônia, instituído pelo Decreto Federal nº. 6.527/2008.

4.1.7.1 Petição inicial

O Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Rede Sustentabilidade (REDE) propuseram a ADO 59 em 05/06/2020.

O contexto social geral no ajuizamento da ação era o de um aumento das taxas de desmatamento da Amazônia Legal no Brasil, com forte crítica à condução das políticas ambientais no país. Os requerentes atribuem essa situação a uma desestruturação das políticas de proteção ambiental pelo governo Bolsonaro, de que seria exemplo o contingenciamento das verbas do Fundo Amazônia, objeto do processo judicial.

O contexto dos requerentes é o de partidos políticos progressistas mobilizando uma estratégia de judicialização para tentar desbloquear uma fonte de financiamento de projetos de proteção ambiental no bioma amazônico. Na época do ajuizamento, eles compunham a oposição ao governo federal. Quanto ao STF, destinatário do documento, é uma instituição judicial que, à época, recebeu diversas demandas estruturais, normalmente relacionadas a alguma política associada ao cenário da pandemia da Covid-19 ou influenciada por ele.

Em relação à confiabilidade do texto, os requerentes retratam o contexto de degradação ambiental com amparo em dados principalmente sobre desmatamento e queimadas elaborados por instituições públicas como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). A afirmação de que o uso de verbas do Fundo Amazônia seria um mecanismo eficiente de proteção do bioma amazônico está fundamentada em relatório de avaliação elaborado por equipe de consultores independentes. Além disso, o documento se refere a diversas matérias divulgadas em portais de notícias para dar credibilidade às afirmações.

Alguns conceitos-chave se sobressaem na estrutura argumentativa da petição inicial, como o conceito de *não-política* (a atuação do governo federal consistiria numa destruição das políticas de proteção ambiental anteriormente existentes) e o de *federalismo cooperativo*, este

último a destacar o papel importante da União Federal no financiamento das ações ambientais realizadas pelos demais entes federativos.

Os autores ressaltam o aumento progressivo da taxa de desmatamento na Amazônia Legal, em um contexto de destaque da questão ambiental no debate político internacional. A petição inicial considera a postura do governo federal na gestão Bolsonaro, incluindo a gestão do Ministro Ricardo Salles no Ministério do Meio Ambiente, como uma das causas do aumento da degradação do bioma amazônico, em razão do desmonte das políticas de proteção ambiental. A paralização do financiamento de novos projetos e ações com o uso de recurso do Fundo Amazônia, questionada na ação, seria um dos fatores centrais para o desmatamento, vez que essa fonte de financiamento seria eficiente para a preservação do bioma. A materialização da paralização, conforme a inicial, ocorreu pela edição de decretos que extinguíram estruturas administrativas (comitês) imprescindíveis para o funcionamento e a gestão do fundo.

Os requerentes consideram a falta de uso desses recursos como uma omissão administrativa inconstitucional. Destacam que não se trata de falta de recursos para o financiamento de projetos ambientais, mas de ausência deliberada de uso das verbas disponíveis no fundo. Considerando as competências comuns das distintas esferas federativas para atuar em matéria de proteção e preservação ambiental, e a maior capacidade da União para auxiliar no financiamento das atividades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o documento considera o contingenciamento uma violação ao modelo de federalismo cooperativo adotado na Constituição brasileira. Além disso, a petição inicial destaca o princípio da precaução, empregado no Direito Ambiental, como uma lente importante para a análise do caso.

Os pedidos formulados na ação se referem, basicamente, ao restabelecimento do funcionamento do Fundo Amazônia. Assim, abarcam diversos pontos como determinações para que a União avalie os projetos pendentes de análise, em prazo determinado, repassando os recursos pertinentes e deixando de realizar novos contingenciamentos.

4.1.7.2 Principais pronunciamentos judiciais

A Min. Rosa Weber recebeu a relatoria do processo, adotando diversos expedientes para o instruir com dados e informações. No despacho inicial, determinou, além da intimação da Presidência de República e do Ministério do Meio Ambiente para a apresentação de informações, a intimação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (gestor do Fundo Amazônia), dos Estados que compõem a Amazônia Legal e do INPE para o oferecimento de documentos e informações (Brasil, 2020v). Em despacho

posterior, determinou o fornecimento de novos documentos pelo BNDES e a apresentação de informações sobre a demanda pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal (Brasil, 2020w). Por fim, designou audiência pública para ouvir órgãos públicos, especialistas, membros da sociedade civil e demais interessados (Brasil, 2020c).

O Plenário da Corte converteu o julgamento cautelar em apreciação do mérito da ação, julgando os pedidos parcialmente procedentes. A maioria considerou que a extinção de órgãos de governança necessários ao funcionamento do Fundo Amazônia, sem a substituição por outra estrutura orgânica capaz de fundamentar a continuidade da política pública financeira destinada a financiar políticas ambientais, configurou uma omissão inconstitucional. Por essa razão, declarou a inconstitucionalidade do art. 12, II, do Decreto nº. 10.144/2019 e do art. 1º do Decreto nº. 9.759/2019, quanto aos colegiados instituídos pelo Decreto nº. 6.527/2008 (restabelecendo, assim, o funcionamento do Comitê Técnico do Fundo Amazônia)⁶⁴, bem como determinou à União a adoção de providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, no prazo de 60 (sessenta) dias (Brasil, 2022y).

4.1.8 ADPF 347

A ADPF 347 versa sobre as condições do sistema penitenciário brasileiro, que estariam em desacordo com parâmetros normativos que o regem, inclusive constitucionais.

4.1.8.1 Petição inicial

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs a ADPF 347 em 27/05/2015. O contexto social geral à época era do início do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Na ocasião, o governo enfrentava uma crise política com a realização de diversos protestos no país, que manifestavam insatisfações quanto a diversas questões, principalmente em temas como corrupção e má gestão pública. O clima social era incentivado pelos desdobramentos da Operação Lava Jato em curso, que apurava esquemas de corrupção ligados à Petrobras. Em relação ao sistema penitenciário, o Estado Brasileiro já havia sido condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e sofrido medidas cautelares pela Comissão

⁶⁴ Em relação à extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, realizada pelo art. 1º, CCII, do Decreto nº. 10.223/2020, a ação foi julgada prejudicada, porque o dispositivo já havia sido declarado inconstitucional na ADPF 651 (Brasil, 2022y).

Interamericana de Direitos Humanos, em razão das suas condições. Além disso, relatórios de diversas instituições constavam a inadequação do sistema, que sofria de superlotação.

O contexto do arguente é o de um partido político progressista, mobilizando uma estratégia de judicialização pautada por um instituto até então não abordado pelo STF em sua jurisprudência – o estado de coisas inconstitucional⁶⁵. A propositura da ação decorreu de uma representação ao PSOL realizada pela Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, e um dos advogados que assinam a petição inicial é o Prof. Daniel Sarmento, da própria UERJ.

Em relação à confiabilidade do texto, a petição inicial descreve o contexto do sistema penitenciário, incluindo a sua inadequação em face dos parâmetros normativos que o disciplinam, a partir de relatórios apresentados por instituições públicas que integram o sistema de justiça (CNJ e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)) ou não (relatório de Comissão Parlamentar de Inquérito realizada pela Câmara dos Deputados). Para reforçar essa inadequação, o PSOL também fez referência a medidas cautelares concedidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a condenações do Estado Brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Os conceitos-chave identificados na petição inicial são os de *condições degradantes* e de *sofrimento* (as condições do sistema penitenciário, compreendidas como desumanas, são comparadas às do inferno descrito por Dante Alighieri em “A Divina Comédia”, afligindo sofrimento aos detentos), bem como *ausência de vontade política*. Em relação a esse último ponto, o arguente argumenta que as condições do sistema penitenciário não decorreriam da ausência de parâmetros normativos definidos sobre o modo como o sistema deve se estruturar, mas da falta de vontade política dos agentes públicos para tornar realidade os parâmetros existentes. Essa falta de vontade política derivaria, em parte, do desprezo social em relação às pessoas recolhidas em unidades prisionais, uma minoria impopular.

Os parâmetros normativos de adequação do sistema penitenciário mencionados na petição inicial não são apenas constitucionais, mas também internacionais (tratados e outros documentos internacionais), legais (leis federais) e infraconstitucionais (como, por exemplo, resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). O comportamento estatal inadequado derivaria tanto da atuação do Executivo, como do comportamento do Judiciário (principalmente em razão da ausência de realização de audiências de custódia, como regra, e da concessão indiscriminada de prisões cautelares) e do Legislativo (edição de leis simbólicas penalizantes que contribuiriam para a superlotação carcerária).

⁶⁵ Sobre o tema, vide o tópico 4.2.1.2 deste estudo.

O documento caracteriza o problema objeto da ação como estrutural e complexo e relacionado a políticas públicas, demandando a adoção de providências judiciais distintas das tradicionais. Isso refletiu no objeto da ação e nos pedidos formulados. Em relação ao objeto, ele não consiste em normas jurídicas que se pretende invalidar, mas numa realidade fática a ser superada, envolvendo as condições das unidades prisionais, os comportamentos e interpretações judiciais e as fontes de financiamento do sistema, uma vez que a ação questiona o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Quanto aos pedidos, além de requerimentos relativos ao Funpen, à realização de audiência de custódia por parte do Poder Judiciário e a outros aspectos do comportamento judicial em matéria penal, o arguente solicita a elaboração de plano nacional e de planos estaduais para a resolução dos problemas do sistema. De acordo com a petição inicial, esses planos deveriam ser elaborados pela União Federal e pelos Estados, respectivamente, mas seriam apreciados pelo STF após a oitiva de diversos atores do sistema de justiça, e a sua elaboração deveria contar com a escuta da sociedade civil em audiências públicas realizadas administrativamente nas capitais estaduais.

4.1.8.2 Principais pronunciamentos judiciais

O Min. Marco Aurélio assumiu a relatoria do processo. O Plenário da Corte deferiu parcialmente os pedidos cautelares, declarando a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional, determinando a realização de audiências de custódia no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão, e o descontingenciamento de verbas do Funpen por parte da União, liberando o saldo acumulado inclusive quanto a repasses aos Estados e ao Distrito Federal. A Corte ainda deferiu medida cautelar de ofício, por proposta do Min. Luís Roberto Barroso incorporada pelo relator, para determinar à União e aos Estados, com destaque para o Estado de São Paulo, o encaminhamento ao STF de informações sobre a situação prisional (Brasil, 2015b).

Com a superveniência da pandemia da Covid-19, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), admitido como terceiro interessado, formulou pedido de medida cautelar com o objetivo de evitar a disseminação do vírus nos presídios, envolvendo diversas providências. Apesar de consignar na decisão que estaria rejeitando o pedido por ausência de legitimidade do interessado para o pleitear, o relator acatou monocraticamente as sugestões de providências, sob o discurso de que estaria conclamando os juízos da execução a observá-las (Brasil, 2020q). Submetida a decisão monocrática a referendo, o Plenário endossou a ilegitimidade do terceiro para pleitear a cautelar, mas afastou as medidas sugeridas pelo relator, destacando, em alguns

votos do julgamento, que o CNJ teria editado a Recomendação nº. 62, de 17 de março de 2020, inexistindo omissão dos poderes públicos quanto à questão (Brasil, 2020ad).

A Corte finalizou o julgamento do mérito da ação em outubro de 2023, reforçando a existência do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário e confirmando as medidas cautelares anteriormente concedidas. O STF também dispôs sobre questões que deveriam ser observadas pelos juízes durante a condução dos processos criminais e dos processos de execução penal. Além disso, determinou à União e, subsequentemente, aos Estados e ao Distrito Federal, a elaboração de plano nacional e de planos estaduais, respectivamente, para a superação do estado de coisas. O plano nacional deveria ser elaborado conjuntamente com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), em diálogo com instituições e órgãos competentes e com entidades da sociedade civil, e os planos estaduais em diálogo com o DMF/CNJ e com entidades da sociedade civil. A Corte também consignou que os planos deveriam ser submetidos à sua homologação, e que o monitoramento de sua execução ficaria a cargo do DMF/CNJ, a quem caberia informar a Corte na hipótese de obstáculos insuperáveis que demandem decisões judiciais. Além disso, o STF estabeleceu que o CNJ deveria realizar estudo e regulamentar a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e de presos. No julgamento, o relator ficou vencido nos pontos referentes à participação de diversos órgãos na análise desses planos e à necessidade de sua homologação em juízo e de monitoramento do cumprimento do plano, razão pela qual o Min. Luís Roberto Barroso redigiu o acórdão (Brasil, 2023aa).

4.2 Estratégias mobilizadas

O STF mobilizou diversas estratégias nos casos analisados, que constituem as práticas acionadas para lidar com a condução desses processos estruturais. Essas estratégias foram classificadas em três grupos, conforme a finalidade da prática acionada: estratégias processuais, estratégias de fomento à construção das capacidades estatais e estratégias discursiva.

As estratégias processuais são as práticas que objetivam ordenar o procedimento processual, em relação ao modo como este é conduzido. Elas abrangem temáticas relativas a como tratar os institutos processuais, desde o juízo de admissibilidade da ação, os instrumentos de participação de terceiros e as técnicas decisórias empregadas, além de outros aspectos sobre o procedimento adotado.

As estratégias de fomento à construção de capacidades estatais se referem aos mecanismos utilizados pelo STF para tentar aprimorar a capacidade da burocracia estatal de produzir a política pública relativa ao litígio estrutural. Elas abarcam questões como a construção de dados e a realização de diagnósticos, o planejamento, o monitoramento e o aperfeiçoamento de mecanismos de controle social, dentre outros.

As estratégias discursivas, por sua vez, estão relacionadas aos discursos e aos tipos de argumentos utilizados pelo STF para justificar a sua atuação nesses processos estruturais. Elas abrangem a justificação da intervenção judicial em políticas públicas (atuação da Corte, em geral) e a justificação da adoção de medidas específicas determinadas nos processos.

A exposição das práticas relativas a cada uma dessas estratégias fornece um panorama robusto sobre o comportamento do STF nos casos em que lida com a construção de capacidades estatais na via da jurisdição constitucional concentrada. As três classificações, em conjunto, abarcam os mecanismos procedimentais adotados (estratégias processuais), as formas que a Corte utiliza para auxiliar na construção dessas capacidades (estratégias de fomento à construção das capacidades estatais) e as justificativas apresentadas para a atuação judicial (estratégias discursivas).

Os limites entre esses tipos de estratégias são fluidos. Nesse sentido, uma prática pode ser entendida simultaneamente como uma estratégia de fomento à construção de capacidades estatais e como uma estratégia processual, a depender da ótica de análise da atuação da Corte. Assim, uma medida cautelar que determina que o ente público demandado elabore um plano de ação para a intervenção em certa política pública consiste, ao mesmo tempo, em uma estratégia de fomento à construção de capacidades estatais (sob a ótica de que é um meio utilizado para aprimorar a competência do poder público para executar a política pública) e em uma estratégia processual (por se tratar de um elemento constitutivo de uma técnica decisória estruturante, peculiar a essa espécie de processo). Por essa razão, nas subseções a seguir, uma mesma prática poderá ser classificada em mais um tipo de estratégia. A abordagem do estudo a respeito dessa prática, contudo, é realizada considerando os aspectos mais importantes dela para a sua classificação no tipo de estratégia relatado naquele momento.

4.2.1 Estratégias processuais

Ao conduzir os processos analisados, o STF realizou adaptações procedimentais, ampliou a participação de terceiros, empregou técnicas decisórias diferenciadas e adotou outras práticas que compuseram o rol de estratégias processuais a seguir relatadas.

4.2.1.1 Adaptando o procedimento processual

O STF adotou posturas diferenciadas em relação à forma tradicional de condução dos processos na jurisdição constitucional concentrada, caracterizadas como adaptações procedimentais. Assim, readaptou institutos processuais ou aplicou à jurisdição constitucional medidas típicas de outros processos que não as ações do controle concentrado de constitucionalidade. Para justificar essas adaptações, a Corte normalmente adota o discurso do caráter peculiar dos processos estruturais, principalmente em relação à complexidade dos problemas estruturais e das respectivas soluções. Desse modo, a condição discursiva para o surgimento das adaptações procedimentais é a peculiaridade da natureza do litígio constitucional retratado na ação, de característica estrutural.

Para o STF, a ADPF é a ação constitucional mais adequada à instauração de um processo estrutural na via concentrada⁶⁶⁻⁶⁷. Em algumas situações, a Corte justificou adaptações quanto às técnicas decisórias utilizadas se referindo à parte final do *caput* do art. 10 da Lei nº. 9.882/1999, que regulamenta o procedimento da ADPF⁶⁸ (Brasil, 2021ae, p. 45). O dispositivo legal prevê que, ao julgar a ação, o STF pode fixar as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental. De modo semelhante, a Corte afirmou que o art. 5º, § 3º da Lei nº. 9.882/1999 seria um fundamento legal para a adoção de medidas cautelares necessárias e pertinentes ao objeto da ação (Brasil, 2022ac, p. 90). Para além disso, o Min. Gilmar Mendes, na ADPF MC-ED, afirmou que a ADPF seria um instituto ainda em construção, capaz de lidar com uma realidade extremamente dinâmica (Brasil, 2022ac, p. 485).

O STF também mencionou o art. 139, IV do CPC, aplicável aos processos judiciais de uma maneira geral, para justificar o uso de técnicas decisórias diferenciadas, aliado ao discurso do caráter peculiar dos litígios estruturais. De acordo com o Min. Relator Edson Fachin em decisão monocrática proferida na ADPF 742, as soluções dinâmicas e dialógicas, atípicas e flexíveis, exigidas nos processos estruturais, estariam de alguma forma contidas nos poderes-deveres do magistrado previstos no dispositivo legal (Brasil, 2021d, p. 5).

⁶⁶ Na ADPF 991 MC-Ref, constou na ementa do acórdão que “a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é meio processualmente adequado ao litígio de feição estrutural” (Brasil, 2023ac, p. 2).

⁶⁷ Reconhecendo que o STF tem conduzido processos estruturais na jurisdição constitucional concentrada por intermédio de ADPF, cf. Frajdenberg (2022, p. 54) e Vitorelli (2024, p. 554). Relatando pontos positivos e negativos da condução de processos estruturais por intermédio de ADPF, cf. Vitorelli (2024, p. 565–568).

⁶⁸ Jobim (2022, p. 251) entende que esse dispositivo seria uma abertura às medidas estruturantes na jurisdição constitucional.

As adaptações procedimentais são de diversas espécies. Abrangem, por exemplo, as condições da ação; a concessão de medidas cautelares; as técnicas decisórias⁶⁹; a forma de se interpretar a extensão dos pedidos e os limites da atuação judicial; os meios recursais; a distinção entre as fases do processo (cognição e execução), entre outras questões. Para Vitorelli (2024, p. 87), apesar do uso prioritário da ADPF, a Corte estaria aplicando à ação o rito do processo de conhecimento, tratando-a como uma ação coletiva. Na ADPF 635 MC-ED, o voto do Min. Luiz Fux assim se manifestou sobre as peculiaridades procedimentais dos processos estruturais:

Ademais, o caso em análise se qualifica como litígio estrutural, que exige: (1) Técnica decisória mais flexível, baseada no diálogo e na cooperação; (2) atribuição ao governo da atribuição de formulação do plano, com fixação de prazo certo e determinação de alocação de recursos, combinada com a retenção da jurisdição da Corte para acompanhar, dinamicamente, a evolução dessa adequação da política de segurança pública do Rio de Janeiro à Constituição e às leis do país. Por fim, o monitoramento, pela Corte, da observância das diretrizes aqui fixadas envolve: (1) remessa periódica de informações pelas autoridades envolvidas; (2) audiências públicas (Brasil, 2022ac, p. 520).

Como consequência dessas adaptações, o STF ampliou as oportunidades de sua intervenção em falhas estruturais, aumentou o número e diversificou a espécie de atores que dialogaram no processo de concepção e avaliação das políticas públicas e adotou medidas mais flexíveis e dinâmicas para tentar solucionar os problemas retratados nas ações.

4.2.1.1.1 Flexibilização dos requisitos para o reconhecimento da legitimidade ativa

O STF flexibilizou a sua interpretação jurisprudencial quanto aos requisitos para o reconhecimento da legitimidade ativa do requerente nas ações do controle concentrado de constitucionalidade, inicialmente nas ADPFs 709 e 742 e, posteriormente, na ADPF 991. Nessas ações, a Corte superou a interpretação restritiva do conceito de *entidades de classe de âmbito nacional* que o restringia às entidades representativas de categorias profissionais ou econômicas⁷⁰, previsto no art. 2º, I da Lei nº. 9.882/1999 c/c art. 103, IX da CRFB/88. Ao assim proceder, permitiu que a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação

⁶⁹ Apesar de as técnicas decisórias empregadas constituírem uma estratégia de adaptação do procedimento processual, os múltiplos aspectos que estão envolvidos nessa prática e a sua importância para os processos estruturais analisados justificaram o tratamento do tema em tópico apartado.

⁷⁰ O STF também realizou essa interpretação evolutiva em outros casos que não se referiam a litígios estruturais (vide, por exemplo, a decisão monocrática do Min. Relator Marco Aurélio na ADI 5291 (Brasil, 2015a)), mas ainda era a interpretação restritiva até então consolidada sobre a questão.

Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) figurassem como arguentes nas ADPFs 709, 742 e 991.

Além dessa flexibilização, na ADPF 709 o Tribunal reconheceu a desnecessidade de a APIB estar constituída formalmente enquanto pessoa jurídica para propor a ação. Discursivamente, a Corte se referiu aos arts. 231 e 232 da CRFB/88, seguindo o dever constitucional de respeito à organização social, às crenças e às tradições dos povos indígenas (art. 231) e a garantia da representação judicial de seus direitos e interesses pelos índios, suas comunidades e organizações (art. 232) (Brasil, 2020k).

De acordo com Barcellos (2022, p. 312), as políticas públicas tendem a beneficiar primeiro os grupos em melhores condições sociais, incentivando a perpetuação de desigualdades. Desse modo, para atingir populações ou grupos-alvo, elas necessitam de focos específicos. Na visão da autora, o fato de *quem* ajuíza as ações estruturais e *que* assuntos são submetidos ao Judiciário é um filtro prévio que repercute sobre os temas que serão objeto de decisão judicial (Barcellos, 2022, p. 313). Sendo assim, o reconhecimento da legitimidade de entidades representativas de grupos sociais vulneráveis para propor ações estruturais na jurisdição constitucional concentrada do STF pode contribuir para o melhor planejamento da intervenção estatal direcionada a esses grupos específicos, para além de políticas generalistas que pouco melhoram a posição desses grupos.

4.2.1.1.2 Ampliação dos tipos de pedidos formuláveis em ações estruturais

O STF ampliou os tipos de pedidos passíveis de formulação nessas ações, o que refletiu na extensão do objeto das decisões judiciais. Segundo o Min. Gilmar Mendes na ADPF 709 MC-Ref, os pedidos formuláveis nas ações estruturais podem se referir, além de atos concretos, a políticas e ações administrativas⁷¹.

⁷¹ “Nessas perspectivas, as pretensões formuladas e formuláveis tanto poderão dizer respeito a atos concretos como a políticas e ações administrativas que contribuam para a melhoria do sistema de saúde, incluídas aqui as normas de organização e procedimento” (Brasil, 2020ag, p. 155). Sustentando a tese de que seria possível o controle de constitucionalidade de políticas públicas, distinto do juízo de validade de uma lei ou ato administrativo editado no quadro de determinada política, cf. Comparato (1998). Rejeitando essa tese, cf. Bucci (2006, p. 23–25).

4.2.1.1.3 *Flexibilização na interpretação da extensão dos pedidos e dos limites da atuação judicial*

Em prática que não foi unânime nos dados analisados, a Corte flexibilizou a interpretação dos pedidos formulados nas ações, ampliando o escopo do processo inclusive para decidir sobre a efetivação de medidas que não foram indicadas na petição inicial. Assim, o STF flexibilizou princípios processuais como a adstrição e a congruência⁷².

4.2.1.1.4 *Flexibilização de requisitos formais para a participação nos autos na condição de amicus curiae*

Além da flexibilização dos requisitos para a propositura das ações, o STF flexibilizou requisitos formais para o ingresso de terceiros nos autos, na condição de amigo da corte (*amicus curiae*). Na ADPF 635, reconsiderando decisão monocrática anterior, o Min. Relator Edson Fachin deferiu o ingresso nos autos de movimentos e coletivos sociais que não estavam estruturados formalmente como pessoa jurídica, como exigia a jurisprudência do Tribunal.

A Corte justificou essa flexibilização por duas ordens de razões. Primeiramente, a proximidade desses coletivos e movimentos com os fatos objeto do processo auxiliaria na prestação jurisdicional. Além disso, havia uma sentença condenatória do Estado Brasileiro proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*. Conforme o relator, o estatuto do órgão internacional permite a participação desses coletivos e movimentos na condição de amigos da corte sem maiores formalidades, para denunciar as violações de direitos humanos decorrentes do descumprimento da sentença. Assim, seria um contrassenso recusar a sua participação na ADPF 635, por possuir objeto similar (Brasil, 2020g).

4.2.1.1.5 *Flexibilização do standard probatório para o reconhecimento de uma omissão estrutural*

O STF flexibilizou o standard probatório do juízo sobre o reconhecimento de uma omissão estrutural na ADPF 635. No julgamento de medida cautelar, o relator afirmou que, assim como ocorreria nas situações de adjudicação internacional de direitos humanos, o

⁷² Tema aprofundado no tópico 4.3.34.3.3.

standard probatório para reconhecer omissões estruturais não poderia ser extremamente rígido (Brasil, 2020ac). Citando doutrina de André de Carvalho Ramos, amparada no Relatório nº. 141/2011 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, afirmou que seriam admitidas provas circunstanciais, indícios e presunções, desde que conduzissem a conclusões consistentes com os fatos, porque esses casos não constituem uma persecução penal (Brasil, 2020ac).

4.2.1.1.6 *Dispensa do preenchimento de requisito para a concessão de medida cautelar*

Ao apreciar medidas cautelares nas ações do controle concentrado de constitucionalidade, normalmente o STF faz referência a requisitos que precisam ser cumpridos para que elas sejam concedidas. Especificamente em relação à ADPF, por exemplo, o Tribunal costuma citar os requisitos da fumaça de bom direito (*fumus boni iuris*) e do perigo na demora (*periculum in mora*) (Brasil, 2020af).

O voto do Min. Luiz Fux na ADPF 635 MC-ED dispensou implicitamente o requisito da urgência da medida ao deferir uma medida cautelar. Ao apreciar pedido referente à aquisição e à implantação de sistema de gravação de áudio e vídeo para as viaturas e os agentes de segurança pública fluminenses, o magistrado relatou que recebeu ligação do governo do Estado do Rio de Janeiro informando que os equipamentos já haviam sido adquiridos, mas que o Tribunal de Contas havia determinado a suspensão do contrato de aquisição. Além disso, afirmou que o Tribunal de Contas liberou a suspensão do contrato, posteriormente. Apesar desses fatos, votou pelo deferimento da medida cautelar, afirmando que “há um fato superveniente, mas que, de qualquer maneira, acho que, constando do voto, *utile per inutile non vitiatur*, ou seja, fica a determinação e ela está cumprida na prática, mas é importante que fique a determinação, *data venia*, no meu entender” (Brasil, 2022ac, p. 443).

Desse modo, o magistrado votou pelo deferimento da cautelar, apesar de entender que a aquisição dos equipamentos já havia ocorrido. Sob o aspecto da intervenção no problema estrutural, a concessão da cautelar foi pertinente no curso do processo, porque permitiu o acompanhamento e a realização de discussões sobre a implantação dos equipamentos adquiridos, principalmente quanto às prioridades para o recebimento dos aparelhos em relação às distintas unidades policiais.

4.2.1.1.7 Concessão de ordem cautelar diversa da requerida

A Corte concedeu medida cautelar diversa da requerida na petição inicial. Na ADPF 709, a APIB formulou pedido para a desintração imediata dos invasores em 7 (sete) terras indígenas, indicadas no documento. O Min. Relator Luís Roberto Barroso indeferiu o pedido, afirmando que a medida representaria risco inverso em desfavor das populações indígenas, pelo risco de contágio pela Covid-19 durante as desintrações ou de ocorrência de conflitos armados. Apesar disso, concedeu cautelar diversa, determinando que a União inserisse no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para Povos Indígenas Brasileiros, elaborado em virtude de decisão judicial, “medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou de providência alternativa apta a evitar o contato” (Brasil, 2020k, p. 26), informando, desde já, que voltaria a tratar do tema se a União não elaborasse plano de desintração para lidar com a situação.

4.2.1.1.8 Concessão de medida cautelar de ofício

Na ADPF 347 MC, por sugestão do Min. Luís Roberto Barroso, o STF concedeu medida cautelar de ofício, determinando que a União e os Estados encaminhassem informações sobre a situação prisional. De acordo com a fundamentação do magistrado, essas informações auxiliariam o julgamento do mérito da ação (Brasil, 2015b). Assim, a cautelar possuiria uma função de instrução do processo.

4.2.1.1.9 Designação de audiência de conciliação

Como prática tradicional, não se realiza audiência de conciliação nas ações do controle concentrado de constitucionalidade, porque a matéria constitucional não seria transacionável⁷³. Nos últimos anos, contudo, o STF recorreu excepcionalmente ao expediente, como ocorreu na ADO 25 (Brasil, 2019) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.956 (Brasil, 2020a). A Corte também adotou essa prática em processos analisados.

Na ADPF 635, o relator designou audiência denominada “audiência de cumprimento/reunião técnica”, com o objetivo de estabelecer um diálogo sobre a instalação das câmeras de áudio e vídeo nas viaturas e nas fardas das polícias fluminenses. Além de subsidiar

⁷³ Defendendo esse ponto de vista, vide Godoy (2021).

a Corte para tomar decisões sobre o assunto, a partir da exposição da visão técnica dos atores processuais sobre os pontos de divergência quanto ao tema⁷⁴, a audiência também funcionou como uma tentativa de solução consensual da questão⁷⁵.

A audiência foi conduzida pelo Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) do Supremo Tribunal Federal, criado pela Resolução nº. 790/2022. Em sua composição está o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC). Nas justificativas que antecedem o texto da norma, o ato afirma que as demandas estruturais exigem a consensualidade (Brasil, 2022ad).

4.2.1.1.10 Adaptações no instituto dos embargos de declaração

As oportunidades recursais nas ações do controle concentrado de constitucionalidade que tramitam no STF são restritas. Em relação aos acórdãos, os embargos de declaração constituem o único meio recursal, com finalidade descrita em lei: esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material no pronunciamento judicial (art. 1.022 do CPC). Nos processos analisados, o STF reconheceu funções diversas a esse tipo de recurso.

Uma dessas funções consistiu em *acolher os embargos de declaração, “por ora”, como pedido cautelar, de modo a, em caráter monocrático e com urgência, explicitar as determinações do acórdão de mérito proferido na ADPF 742* (Brasil, 2021y, p. 7). O relator justificou a adaptação com base no perigo de ineficácia das medidas deferidas pelo Plenário do STF, caso observasse o rito tradicional de tramitação do recurso⁷⁶. Além disso, fez referência ao art. 10 da Lei nº. 9.882/1999 e ao art. 21, II do Regimento Interno do STF⁷⁷.

A Corte também adaptou o instituto para *reconhecer os embargos de declaração como medida apta a adequar a ordem proferida pelo STF às mudanças da realidade fática causadas*

⁷⁴ Conforme a manifestação do relator, ao designar a audiência: “a fim de esclarecer o alcance do pedido formulado pelo Requerente no que tange à instalação da câmaras [sic], assim como para compreender as dificuldades alegadas pelo Estado do Rio de Janeiro, determino a remessa do feito ao Centro de Mediação e Conciliação do Tribunal” (Brasil, 2023q, p. 7).

⁷⁵ Ao despachar no feito pela presidência do STF, a Min. Rosa Weber facultou a apresentação de pretensões conciliatórias pelas partes previamente à audiência (Brasil, 2023s).

⁷⁶ Do ponto de vista normativo, a providência também foi fundamentada no art. 304 do Regimento Interno do STF.

⁷⁷ “Os esclarecimentos concernem, a rigor, ao cumprimento da decisão, que, nos termos do art. 10 da Lei n. 9.882/99, compreende ‘as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.’ Segundo anotei em meu voto a partir da doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet e Marco Félix Jobim, esse artigo autoriza as medidas estruturantes deferidas na presente ADPF e, também nesse momento processual pós-decisional, é necessária a efetiva participação democrática dos atores processuais com vistas ao seu adequado cumprimento. Outrossim, são atribuições do relator executar e fazer cumprir os acórdãos de sua relatoria (RISTF, art. 21, II) (Brasil, 2021y, p. 3)”.

pela decisão ou ocorridas a partir dela (Brasil, 2022ac, p. 57). O relator sustentou essa nova função do recurso como pressuposto para a análise dos embargos de declaração na ADPF 635 MC-ED. Na parte conclusiva do voto apresentado no julgamento, afirmou que estava “reconhecendo a excepcional função integrativa dos embargos de declaração em conflitos estruturais” (Brasil, 2022ac, p. 117–118).

A primeira medida cautelar concedida na ADPF 635, formulada de forma incidental ao processo, abarcou a determinação para a suspensão de operações policiais em comunidades do Estado do Rio de Janeiro durante o período da pandemia, salvo a existência de justificativa excepcional (Brasil, 2020r). No julgamento, a Corte indeferiu diversos outros pedidos de medidas cautelares, mas realizou a revisão desse posicionamento quanto a alguns deles ao julgar os embargos de declaração opostos em relação ao acórdão.

Nesse sentido, ao apreciar o recurso, o relator afirmou que a primeira cautelar concedida foi responsável por uma redução inicial do número de mortes causadas por agentes de segurança pública, com base em estudo apresentado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni-UFF). Apesar disso, expôs que o número de operações policiais e de fatalidades voltou a crescer em momento posterior, indicando que o Estado do RJ estaria com dificuldades para cumprir a determinação judicial (Brasil, 2022ac).

Assim, por considerar que as circunstâncias fáticas se alteraram desde o primeiro julgamento, a indicar a necessidade de outras providências cautelares, a Corte revisou o indeferimento de alguns pedidos de medidas de urgência, dentre eles o requerimento relativo à elaboração de um plano de redução da letalidade policial fluminense (Brasil, 2022ac).

O STF também adotou a postura de *acolher embargos de declaração sem fazer referência aos pressupostos para o seu cabimento e acolhimento*, o que ocorreu na ADPF 709 em decisão do relator que não conteve discurso expresso afirmando que se tratava de uma adaptação procedimental. A decisão embargada deferiu a inclusão de diversos territórios indígenas como prioridade 1 no Plano de Barreiras Sanitárias, relativo à proteção aos povos indígenas em isolamento e de recente contato. A APIB opôs embargos de declaração, alegando a existência de contradição na decisão, porque a Terra Indígena de Kulina do Rio Envira seria uma das mais vulneráveis, mas não teria sido incluída como prioridade 1. No julgamento do recurso, o relator informou que incluiu exatamente as terras indígenas que foram indicadas no requerimento da APIB, razão pela qual não existiria vício na decisão monocrática sanável por embargos de declaração. Apesar disso, por entender que o referido território deveria ser incluído

no plano como prioridade 1, determinou essa inclusão, o que correspondeu ao efeito prático pretendido com a oposição dos embargos de declaração (Brasil, 2020t).

Além disso, a Corte efetivou a prática de *rejeitar os embargos de declaração, mas prestar esclarecimentos sobre decisão judicial para assegurar o resultado útil do processo sem a necessidade de adoção de medidas mais drásticas*. O relator, na ADPF 709, rejeitou embargos de declaração afirmando inexistir obscuridade ou omissão na decisão embargada, mas esclareceu diversos pontos sobre as determinações judiciais anteriores, afirmando que os esclarecimentos seriam necessários para assegurar o resultado útil do processo e evitar a adoção de medidas mais drásticas relativas ao descumprimento de decisões judiciais (Brasil, 2022h).

4.2.1.1.11 Intimação de atores processuais que não são partes no processo para se manifestar sobre recurso interposto pelo ente público demandado

O caráter técnico e complexo das questões relacionadas aos processos influenciou na realização de adaptações procedimentais, para favorecer o fornecimento de subsídios ao STF. Considerando a necessidade de aprovação de um plano para o enfrentamento da Covid-19 em relação aos povos indígenas, o relator homologou parcialmente a 4ª versão do Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19 para Povos Indígenas na ADPF 709, bem como determinou outras medidas na mesma decisão (Brasil, 2021g). Irresignada com alguns pontos, a União interpôs agravo regimental⁷⁸. No processamento do recurso, o relator determinou que além dos requerentes outros atores processuais fossem intimados para se manifestar sobre o recurso, ainda que não integrassem os autos como uma espécie de parte processual⁷⁹. Com exemplo, o relator determinou que o grupo de consultores nomeado nos autos, composto pela Fiocruz e pela ABRASCO, se manifestasse sobre o agravo regimental (Brasil, 2021k).

4.2.1.1.12 Restringindo o número de autoridades notificadas para prestar informações

A ADPF 976 versa sobre a população em situação de rua, temática que envolve a atuação de todos os entes municipais. Apesar disso, fundamentando a determinação em critérios

⁷⁸ Na realidade, o recurso foi interposto pelo Advogado-Geral da União, em nome próprio. Entretanto, os pronunciamentos judiciais posteriores trataram o recurso como tendo sido interposto pela própria União.

⁷⁹ “Intimem-se a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), a Procuradoria-Geral da República (PGR), a Defensoria Pública da União (DPU), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), para manifestação sobre o agravo regimental oposto pela União à mesma decisão antes aludida” (Brasil, 2021k, p. 3).

de viabilidade e de celeridade, o Min. Relator Alexandre de Moraes ordenou a notificação apenas dos prefeitos municipais das capitais para apresentar informações sobre o mérito da ação (Brasil, 2022v).

4.2.1.1.13 Superação da distinção entre cognição e cumprimento/execução

As adaptações procedimentais abarcaram a combinação das fases de cognição e de cumprimento/execução das determinações judiciais. Discursivamente, o STF se refere a essa mesclagem como uma retenção de jurisdição cognitiva para a fase de cumprimento (Brasil, 2021d, p. 5). Para a Corte, ela seria essencial para a implementação das determinações judiciais em processos estruturais, que se desenvolveriam de maneira gradual, com o constante monitoramento e avaliação das mudanças ocasionadas em virtude de decisão judicial. De acordo com o Min. Relator Edson Fachin na ADPF 635, a superação da cisão entre conhecimento e execução permitiria ao STF se manter atento às mudanças de contexto e às dificuldades surgidas durante o cumprimento das ordens judiciais, para ajustar as decisões visando ao alcance do objetivo da ação (Brasil, 2022ac). Assim, durante o cumprimento o Tribunal poderia apreender obstáculos que não foram antecipados por ocasião da prolação das decisões (Brasil, 2021d). Conforme o Min. Gilmar Mendes na ADPF 635 MC-ED, “o caso continuará aberto para reexame constante de suas consequências” (Brasil, 2022ac, p. 496).

O STF justificou a superação da cisão entre cognição e cumprimento com referência a obras doutrinárias relativas aos processos estruturais, ainda que não específicas às ações do controle concentrado de constitucionalidade. Além disso, também do ponto de vista discursivo, o Min. Gilmar Mendes sustentou que eventual decisão de mérito sobre questão específica proferida após o julgamento da questão de fundo não configuraria violação ao princípio da separação de poderes. De acordo com o magistrado, decisões abertas e flexíveis reforçariam uma interdependência entre os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo para a consecução de objetivos como a defesa da democracia e a efetivação de direitos fundamentais, ao contrário de medidas judiciais fechadas e específicas (Brasil, 2020ac). Para o Min. Relator Edson Fachin, em complementação de voto na ADPF 635 MC-ED, a manutenção da jurisdição nos processos estruturais deveria ocorrer até o cumprimento final do provimento judicial (Brasil, 2022ac, p. 124).

4.2.1.1.14 Descentralização do cumprimento das medidas judiciais

Em situações específicas, visando ao cumprimento de suas decisões por gestores locais de determinados lugares específicos, o STF adaptou a prática procedimental tradicional segundo a qual o cumprimento da decisão judicial ocorre perante o juízo que a proferiu. Nesse sentido, a Corte solicitou o auxílio de juízos federais e de atores do sistema de justiça atuantes nessas localidades (MPF e DPU) para as atividades de cumprimento, mediante cooperação jurisdicional.

Essa descentralização do cumprimento de medidas judiciais ocorreu especialmente na ADPF 742 (Brasil, 2021n, 2022m). Ao apreciar requerimento da DPU sobre informações referentes ao cumprimento das cartas de ordem expedidas a juízos federais locais, o Min. Relator Edson Fachin destacou a pertinência da descentralização do cumprimento das decisões como mecanismo para permitir maior capilaridade da atuação judicial⁸⁰ (Brasil, 2022l, p. 6).

4.2.1.1.15 Estratégias especiais para o monitoramento do cumprimento de decisões judiciais

Nos processos analisados, o STF, em algumas oportunidades, afirmou que a medida processual adequada para alegar o descumprimento de decisões judiciais proferidas nas ações do controle concentrado de constitucionalidade seria a reclamação constitucional⁸¹. Apesar disso, o STF adotou estratégias para acompanhar o cumprimento das decisões judiciais sem a necessidade do uso do instrumento.

Na ADPF 742, diante de alegações de descumprimento de medidas previstas no acórdão de mérito, formuladas por distintos atores processuais, o Min. Relator Edson Fachin adaptou o procedimento para possibilitar uma análise eficiente da denúncia. Assim, agrupou diversos pontos de medidas supostamente descumpridas em 4 (quatro) grupos temáticos e determinou a atuação em apartado das petições de descumprimento, de forma anexa à ADPF⁸².

⁸⁰ “Indefiro o pedido da DPU quanto às informações referentes às cartas de ordem expedidas na determinação anterior, uma vez que também incluíram a intimação das defensorias públicas atuantes nos respectivos municípios, a fim de permitir a verificação direta e imediata do cumprimento e, no caso de eventual inadimplemento, a resposta também direta e imediata. Como tenho ressaltado, a excessiva centralização do cumprimento das medidas junto ao Supremo Tribunal Federal retira por vezes a capilaridade e a urgência que algumas questões devem ser tratadas, sem prejuízo de eventual atuação em caso de reiterado descumprimento (Brasil, 2022l, p. 6)”.

⁸¹ Como exemplo, vide afirmação do Min. Dias Toffoli em debates na ADPF 635 MC-ED (Brasil, 2022ac, p. 146–147) e a manifestação do relator em outra oportunidade na referida ação (Brasil, 2020aa, p. 9).

⁸² “3. No mais, para fins de organização, sempre mantendo a compreensão unitária da medida estrutural para proteger as comunidades quilombolas, DETERMINO que, mantendo a atual ADPF como se encontra nessa

De acordo com o relator, a providência possibilitaria maior “dinamicidade, capilaridade e efetividade” (Brasil, 2021d, p. 12), explicitando como conduziria os expedientes:

Cada procedimento, então, conterà a exposição das medidas anteriores, posteriores à decisão, as divergências quanto à sua factibilidade e efetividade, assim como as próximas ações em cada uma delas e o respectivos prazos, bem como as notícias de eventuais descumprimentos e eventuais atos de cooperação, seja pela via judicial, seja pelos órgãos que exercem funções essenciais à justiça (Ministério Público, Defensoria Pública), pelo Sistema Nacional de Promoção de Igualdade Racial e pela imprescindível atuação da sociedade civil. Todas as decisões são, por certo, sindicáveis por meio de agravo ao Plenário (Brasil, 2021d, p. 12).

4.2.1.2 Empregando técnicas decisórias diferenciadas

A técnica decisória por excelência utilizada nos casos analisados é a dos provimentos estruturantes. A Corte pode utilizar a técnica de forma singular (decisões monocráticas) ou colegiada (acórdãos), seja no julgamento de mérito da ação constitucional, seja ao deferir medida cautelar.

As decisões que adotam essa técnica possuem duas características principais: abertura e flexibilidade. A abertura significa que o provimento possui baixo grau de especificidade: em regra, a Corte enuncia diretrizes gerais que devem ser observadas pelo ente público demandado, sem indicar de modo pormenorizado as ações que deverão ser adotadas para a satisfação dessas diretrizes⁸³. A flexibilidade, a seu turno, se refere à possibilidade de modificação do comando

fôrma maior e deve permanecer no devido trâmite, proceda-se de pronto, em autos separados mas anexos ADPF, à autuação na classe Petição, com a distribuição preventiva a esse juízo, com a inclusão das mesmas partes nos respectivos polos, assim como dos demais interessados, de 4 (quatro) feitos PET, contendo todos cópias dos seguintes documentos separadamente: petição inicial (eDOC 1); petição de aditamento (eDOC 98); certidão de julgamento (eDOC 152); petição da União (eDOC 159 a 171); Embargos de Declaração (eDOC 173); Decisão monocrática (eDOC 175); petição da União (eDOC 180) e documentos (eDOC 181 e 182); petição da União (eDOC 188) e documentos (eDOC 189 a 191); despacho (eDOC 193); petições (eDOC 196-203 e 205); manifestação da PGR (eDOC 208); inteiro teor do acórdão (eDOC 210); despacho (eDOC 211); manifestação da União (eDOC 212 e 213 e 224 e 225); e, por fim, desta decisão. Especificamente, cada uma das Petições versará sobre o cumprimento dos seguintes itens e conterà adicionalmente os documentos indicados: (1) item “b” e “c.1.5” (plano de vacinação); [...] (2) item “c.1” (exceto c.1.6), “d” e “e.1” (questões sanitárias); [...] (3) “c.2” (proteção territorial); [...] (4) “c.3” e “c.1.6” (segurança alimentar e fornecimento de água potável) [...]. Isso feito, retorne a ADPF e venham conclusas as novas quatro PETs autuadas a este Gabinete” (Brasil, 2021d, p. 15–16).

⁸³ Conforme voto do Min. André Mendonça na ADPF 635 MC-ED: “importante aspecto dessas ações [estruturais] é que elas demandam decisões abertas, pois, como bem pontuou o e. Ministro Marco Aurélio no âmbito da ADPF nº 347/DF, deve o Poder Judiciário ‘formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos’” (Brasil, 2022ac, p. 280). O magistrado defendeu a característica da abertura na ADPF 709 MC-segunda-Ref: “pontuo, em arremate, que no âmbito de processos ditos estruturantes, nos quais a execução de políticas públicas passa a ser conduzida ou monitorada de forma síncrona pelo Poder Judiciário, a partir de diagnóstico que aponta para omissão inconstitucional de outro Poder, a imposição de conduta comissiva peremptória poderá esvaziar a necessária margem de adaptabilidade de que deve dispor o Poder tido por omissor no processo de concretização do comando exarado” (Brasil, 2022ab, p. 22).

judicial, em atenção às alterações nas circunstâncias fáticas ou às dificuldades verificadas durante a implementação de ações pela burocracia estatal⁸⁴. As adaptações nos provimentos estruturantes ocorreram tanto em relação ao conteúdo das medidas previstas para a intervenção no problema estrutural quanto em relação aos atos de monitoramento. Por considerar que a Covid-19 deixou de ser considerada uma emergência de saúde pública pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o STF dispensou a elaboração de relatórios trimestrais de monitoramento do plano de enfrentamento à doença para os povos indígenas pela União, embora tenha ressaltado que seria necessário que informações fossem prestadas quando solicitadas (Brasil, 2023j).

Para além dessas duas características, os provimentos estruturantes possuem alguns elementos. O elemento central é a determinação para que o ente público demandado elabore um plano de ação para intervir no problema estrutural. Ela normalmente é acompanhada da indicação de diretrizes que precisam ser atendidas pelo poder público a partir da elaboração do plano de ação ou em sua atuação de uma forma geral⁸⁵. Por fim, outro elemento central dos provimentos estruturantes está relacionado a um momento pós-decisional: o monitoramento. A atividade de monitoramento da atuação do poder público é comum após um provimento estruturante, sendo referida ou pressuposta na própria decisão judicial. De um modo geral, o STF identificou expressamente essas características e elementos em seus discursos⁸⁶.

⁸⁴ O Min. Relator manifestou na ADPF 635 MC-ED a compreensão de que as decisões estruturais são flexíveis: “a eficácia inicial da decisão da Corte e as dificuldades para a sua contínua implementação não devem passar despercebidas pelo Tribunal. É preciso estar atento às alterações fáticas, assim como agir com responsabilidade na manutenção das providências que se mostraram bem sucedidas. Com efeito, é típico das demandas estruturais a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas” (Brasil, 2022ac, p. 57). Em sede de debates em julgamento ocorrido na ADPF 347 TPI-Ref, o Min. Gilmar Mendes se referiu à possibilidade de adaptação das decisões judiciais como uma característica da jurisdição constitucional e não dos processos estruturais especificamente: “não estou preocupado apenas com esse caso, mas com outros que tenhamos e em que concedemos liminar. Concedemos liminar, muitas vezes, em sede de omissão inconstitucional, por exemplo, como fizemos no caso do direito de greve ou na ADO sobre a questão da Lei Kandir. Quer dizer, podemos ter decisões que precisam ser eventualmente adaptadas. Já tivemos casos, como aconteceu na Lei Kandir, em que a decisão de mérito acabou sendo modificada. Por quê? Porque não se cumpriu a decisão do Supremo no tempo preconizado, ali, de três anos. Foi o caso do FPE, em que o Ministro Lewandowski, depois, concedeu uma cautelar. Se formos olhar pela estrita planilha do processo civil, obviamente iremos dizer que isso é algo extravagante. Não. É preciso olhar com os olhos de que estamos diante de um procedimento de jurisdição constitucional” (Brasil, 2020ad, p. 45–46).

⁸⁵ Conforme manifestação do Min. Luiz Fux na ADPF 635 MC-ED: “então, realmente, há um estado de coisas inconstitucional. Nós temos de ter deferência à política pública e aos governantes, mas o momento é efetivamente de o Supremo Tribunal Federal, diante desse estado de coisas inconstitucional, enfrentar essa questão à luz da sua concretude e estabelecer essas diretrizes, que aqui estão sendo muito bem encaminhadas pelos eminentes Pares do Supremo Tribunal Federal” (Brasil, 2022ac, p. 511).

⁸⁶ Como exemplo: “ademais, o caso em análise se qualifica como litígio estrutural, que exige: (1) Técnica decisória mais flexível, baseada no diálogo e na cooperação; (2) atribuição ao governo da atribuição de formulação do plano, com fixação de prazo certo e determinação de alocação de recursos, combinada com a retenção da jurisdição da Corte para acompanhar, dinamicamente, a evolução dessa adequação da política de segurança pública do Rio de Janeiro à Constituição e às leis do país. Por fim, o monitoramento, pela Corte, da observância

Como resultado dessas características, o uso dessa técnica decisória permite o cumprimento progressivo das decisões judiciais; a prolação de decisões complementares e a progressividade das determinações judiciais, e; o estabelecimento de soluções dialógicas, envolvendo os atores processuais, o ente público demandado e o juízo. Como consequência desses resultados, o provimento estruturante rompe a cisão rígida entre as atividades de cognição e de satisfação (execução/cumprimento) no processo judicial.

A condição para o uso dos provimentos estruturantes é o reconhecimento de que o litígio é estrutural. Assim, questões como a insuficiência da atuação estatal e violações de direitos fundamentais atribuíveis à referida insuficiência, bem como os demais pontos indicados no tópico 4.2.3.1 deste estudo, funcionam como pressupostos para o uso da técnica decisória.

A técnica do provimento estruturante se relaciona intimamente com a técnica decisória do estado de coisas inconstitucional (ECI)⁸⁷, na qual se declara uma contradição entre a realidade social e comandos normativos constitucionais, expedindo-se ordens para um amplo conjunto de órgãos e autoridades para a formulação e a implementação de políticas públicas com o objetivo de superar a realidade inconstitucional (Campos, 2022, p. 433–434). Assim, por intermédio no uso da técnica do ECI, um conjunto de condições fáticas, interpretado criticamente à luz da ordem constitucional, permite o uso de técnicas diferenciadas dos provimentos estruturantes. Para Campos (2022, p. 434–435), a declaração do ECI funciona como um passaporte para que as Cortes profiram ordens estruturantes, compreendidas como comandos com o objetivo de alcançar mudanças institucionais que não se resumem a obrigações de fazer específicas destinadas a autoridades públicas.

A respeito dessa interpretação de uma situação de fato como inconstitucional, o Min. Nunes Marques, na ADPF 347, afirmou que o controle de constitucionalidade abstrato normalmente é exercido por intermédio da comparação entre textos normativos e que, a rigor, qualquer fato contrário a normas constitucionais ensejaria uma violação constitucional. Apesar disso, o enquadramento dessa situação na categoria do ECI demanda a presença do fator escala. Nesse sentido, a violação de direitos fundamentais, em escala sistêmica e generalizada, permite interpretar esse fato social como um estado de coisas inconstitucional (Brasil, 2023aa, p. 211–213).

das diretrizes aqui fixadas envolve: (1) remessa periódica de informações pelas autoridades envolvidas; (2) audiências públicas” (Brasil, 2022ac, p. 520).

⁸⁷ Caracterizando o estado de coisas inconstitucional como uma técnica decisória, cf. Brasil (2022ac) (voto do Min. André Mendonça na ADPF 635 MC-ED) e Brasil (2023aa, p. 120–121) (voto do Min. Luís Roberto Barroso na ADPF 347).

O ECI não é visto como a única possibilidade do uso de técnicas de provimentos estruturantes. A constatação de um ECI caracteriza um litígio como estrutural, mas nem todo litígio estrutural configura um estado de coisas inconstitucional.

O uso dos provimentos estruturantes não afasta outras técnicas decisórias. Na ADPF 635 MC, a Corte adotou a técnica da interpretação conforme à Constituição em relação a dispositivo normativo estadual que regulava o uso de helicópteros em operações policiais (Brasil, 2020ac). Na ADO 59, a seu turno, a Corte utilizou a técnica da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento de dispositivos de decretos federais (Brasil, 2022y, p. 304–305) e, na ADPF 828, realizou um apelo ao legislador (Brasil, 2021w).

4.2.1.2.1 Implementação de decisões judiciais de forma progressiva e gradual

Os recursos existentes para a execução das políticas públicas são escassos. A limitação dos recursos e a incerteza dos efeitos que decorrerão das medidas judiciais justificariam uma implementação das decisões judiciais de forma gradual e progressiva. De acordo com o relator na Pet 9696 da ADPF 742, “o cumprimento de um título de natureza estrutural desenvolve-se de maneira gradual, em cascata, a fim de, equilibrando a necessária urgência aos efetivos meios materiais, vencer as omissões protetivas” (Brasil, 2021n, p. 15). Assim, o STF compreende os requerimentos de “incremento, coordenação e monitoramento” (Brasil, 2021u, p. 15) formulados pelos atores processuais como uma etapa necessária ao cumprimento progressivo das decisões judiciais.

4.2.1.2.2 Progressividade das determinações judiciais

A progressividade das determinações judiciais se diferencia da implementação progressiva de decisões judiciais. Na implementação progressiva, a ordem judicial se mantém inalterada, mas as dimensões e fases de seu integral cumprimento são realizadas em etapas. Quanto ao caráter progressivo das decisões judiciais, o próprio conteúdo dessas decisões é alterado, principalmente em razão da constatação da ineficácia das medidas judiciais deferidas anteriormente – seja pela resistência do ente público ao seu cumprimento, seja por a medida não surtir o efeito esperado. Há, assim, uma íntima relação entre a progressividade das determinações judiciais e o caráter flexível das decisões proferidas nos processos estruturais.

Um exemplo da referência a fatos ocorridos no curso da implementação de medidas judiciais para justificar a modificação das determinações foi relatado no tópico 4.2.1.1.10,

referente ao aumento dos números de operações e da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro após um período de decréscimo desses indicadores (ADPF 635 MC-ED). De acordo com o discurso adotado pelo Min. Relator Edson Fachin:

Esses problemas parecem ter sido ampliados à luz dos fatos, ainda parciais, do que ocorreu na ação policial na comunidade de Jacarezinho, uma vez que, de acordo com as informações trazidas pela Parte requerente, a operação não era absolutamente excepcional, não houve a comunicação prévia ao Ministério Público, não foram apresentadas justificativas para a realização da operação, não foi observada a determinação de preservação dos vestígios para a realização das perícias e, finalmente, quer pelo número alarmante de fatalidades, quer pela inefetividade do cumprimento dos mandados, há indícios de que não houve o devido planejamento para a realização da operação, nem houve o emprego da força letal nos estritos parâmetros legais, conforme preceituam os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo.

A operação indica, em síntese, que se não forem tomadas medidas adicionais, a decisão do Tribunal pode vir a se tornar ineficaz (Brasil, 2022ac, p. 89–90).

Na ADPF 709, a progressividade das determinações judiciais ocorreu após avaliação negativa da eficácia da medida inicialmente deferida. Os arguentes requereram, na petição inicial, a desintrusão imediata das invasões pelo garimpo ilegal em 7 (sete) terras indígenas em situação crítica. Inicialmente a Corte indeferiu o pedido, se limitando a determinar à União o isolamento dos invasores dentro desses territórios (Brasil, 2020k). Posteriormente, constatando a ineficácia da medida em razão de fatos ocorridos após a decisão, o Min. Relator Luís Roberto Barroso reavaliou o tema, determinando a desintrusão dos invasores⁸⁸.

Nos processos estruturais, muitas vezes é impossível antecipar os problemas de implementação da decisão antes de seu início ou se ter a exata dimensão do problema por ocasião do julgamento (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 216). Além disso, os efeitos decorrentes do provimento estruturante ou eventuais resistências à sua implementação são difíceis de serem previstos em uma só decisão, justificando as decisões posteriores, sejam elas adjudicadas ou decorrentes de uma solução consensual (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 218).

O tema da progressividade das determinações judiciais remete a caracterizações efetivadas na doutrina brasileira sobre um perfil diferenciado de condução dos processos estruturais, descrito de forma distinta por vários autores. Didier, Zanetti e Oliveira caracterizam o processo estrutural como um procedimento bifásico no qual, na primeira fase, seria realizada a constatação do problema estrutural e, na segunda fase, implementada a mudança necessária

⁸⁸ “Diante do exposto, reitero a determinação à União para que: (i) proceda à desintrusão de todos os garimpos ilegais presentes nas Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapo, Arariboia, Mundurucu e Trincheira Bacaja, com a apresentação de plano com tal objeto junto ao Tribunal, sendo certo que a estratégia anteriormente adotada, de ‘sufocamento’ da logística de tais garimpos, não produziu efeitos, se é que foi implementada, devendo-se priorizar as áreas em situação mais grave [...]” (Brasil, 2023n, p. 6).

(Vitorelli, 2022, p. 291). Segundo Vitorelli (2022, p. 292–293), essa concepção possuiria alguns problemas como a manutenção de uma cisão entre atividades de cognição e execução, a pressuposição equivocada sobre a possibilidade de diagnóstico do problema anteriormente ao início da implementação da solução e a pressuposição de que estaria excluída a possibilidade de rever o diagnóstico realizado durante a primeira fase em razão das informações obtidas a partir da implementação.

Arenhart (2013), por sua vez, afirma que as decisões nos processos estruturais são proferidas em cascata, em que a primeira decisão (decisão-núcleo) seria mais genérica e principiológica, estabelecendo as primeiras impressões sobre as necessidades da tutela jurisdicional. Progressivamente, medidas mais específicas seriam adotadas, com a função de resolver problemas e questões pontuais relacionadas à implementação, ou para especificar alguma prática devida. Essas decisões sucessivas podem implicar avanços e retrocessos. Além disso, proferir decisões em cascata poderia contribuir para a ampliação do diálogo, a partir da lógica da tentativa e erro, ampliando os momentos de participação dos diferentes atores (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 124).

Apesar de reconhecer que essa concepção vê as ordens e diagnósticos judiciais como flexíveis e fornece um maior espaço de consenso aos atores processuais, Vitorelli (2022, p. 295–296) compreende que essa concepção não fornece um guia sobre como desenvolver essas decisões em cascata. Assim, prefere se referir à metodologia do procedimento estrutural como um procedimento cíclico em espiral. Nessa concepção, os temas do processo são construídos e reconstruídos, em uma revisitação progressiva (Vitorelli, 2022, p. 296). O avanço na resolução do litígio não é linear, pois se aceita revisões e recuos de decisões anteriormente proferidas, visando sempre à progressão (Vitorelli, 2022, p. 296). “A cada volta do ciclo, o tema é retomado, mas não a partir do zero, mas sim daqueles elementos que foram levantados no momento anterior” (Vitorelli, 2022, p. 297). No âmbito dessa concepção, o autor elaborou uma listagem das fases de desenvolvimento (cíclico) do procedimento:

1. a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio;
2. a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
3. a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
4. a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam a sua reiteração futura;
5. a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e,

6. a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua até que o litígio seja solucionado, o que significa, no contexto do processo estrutural, até que seja obtido o resultado social que se afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito (Vitorelli, 2022, p. 297).

A metodologia descrita por Vitorelli (2022) auxilia a compreender como ocorreu a tramitação procedimental dos casos analisados, com destaque para a ideia de ausência de uma linearidade pressuposta pelo uso da metáfora da espiral, semelhante à noção de ciclo político-administrativo adotada na literatura sobre políticas públicas.

4.2.1.2.3 Adoção de soluções dialógicas

As características de abertura e flexibilidade dos provimentos estruturantes permitiram a construção de soluções dialógicas, envolvendo o ente público demandado, atores processuais diversos e o juízo⁸⁹. Essas soluções dialógicas abarcaram tanto as etapas de planejamento quanto de execução, a partir do monitoramento realizado com o auxílio de terceiros.

4.2.1.2.4 Confeção de planos de ação

Como dito, a determinação para que o ente público elabore um plano de ação é um dos elementos centrais na técnica decisória do provimento estruturante⁹⁰.

4.2.1.2.5 Monitoramento do cumprimento de planos e decisões judiciais

O monitoramento do cumprimento de decisões judiciais e de planos de ação é uma adaptação procedimental que se mostrou como marca importante nos processos analisados⁹¹. Embora não retrate um pronunciamento judicial específico, foi referido dentre as técnicas decisórias diferenciadas por ser um elemento de destaque dessas técnicas, ainda que posterior ao pronunciamento judicial cautelar ou de mérito. Assim, os comandos judiciais abertos e flexíveis são expedidos na expectativa de que ocorrerá uma fase de monitoramento do

⁸⁹ Os tópicos 4.3.7 (categoria teórica dos diálogos) e 4.3.2 (privilegiando soluções consensuais) abordam o tema.

⁹⁰ A respeito da elaboração de planos de ação sob a ótica de uma estratégia de construção de capacidades estatais (planejamento), vide tópico 4.2.2.1.

⁹¹ No julgamento do mérito da ADPF 347, o Min. Luís Roberto Barroso afirmou que a fase de monitoramento da execução seria uma marca dos processos estruturais, nos quais a atuação do Poder Judiciário não se esgotaria com a prolação de uma decisão (Brasil, 2023aa, p. 91).

cumprimento das decisões e dos planos de ação eventualmente elaborados, fase essa em que se observa a superação da distinção de atividades cognitivas e de execução.

O monitoramento abarca itens específicos de determinações judiciais e, também, medidas que foram previstas no plano de ação apresentado pelo ente público demandado⁹².

4.2.1.3 Ampliando a participação de terceiros na ação

O STF utilizou uma estratégia de ampliação da participação de terceiros na ação, por distintas formas processuais. Os terceiros são aqueles cuja participação não ocorre de forma ordinária nas ações do controle concentrado de constitucionalidade⁹³, de acordo com a legislação processual de regência.

Para além da referência a dispositivos legais que regulamentam a respectiva modalidade de participação de terceiros, o discurso que a Corte adotou para ampliar essa participação se amparou nas seguintes justificativas: possibilidade de apresentação de subsídios técnicos pelos terceiros⁹⁴, como ocorreu na constituição de grupos de trabalho que auxiliariam o STF a decidir sobre as controvérsias dos autos⁹⁵; possibilidade de fornecimento de informações sobre os fatos, em razão da proximidade dos terceiros com a realidade social pertinente ao litígio estrutural⁹⁶; auxílio na elaboração dos planos de ação pelo ente público

⁹² A respeito do monitoramento enquanto estratégia de fomento à construção de capacidades estatais, vide tópico 4.2.2.2.

⁹³ Godoy e Machado Filho (2022, p. 122) denominam os atores que participam obrigatoriamente dessas ações, incluindo os órgãos e autoridades responsáveis pelo ato questionado, de intervenientes obrigatórios; os amigos da corte de terceiros requerentes, e; os que participam por convocação do relator de informantes.

⁹⁴ A respeito desse auxílio, vide a afirmação do Min. Gilmar Mendes no julgamento da ADPF 635 MC-ED: “de fato, nas ações estruturais, os mestres e experts auxiliam o tribunal na elaboração do remédio adequado para cada caso, sendo inclusive responsáveis pela criação dos planos judiciais implementados pelas Cortes, tal como ocorreu no caso *Swann v. Charlotte-Meckelburg Board of Education*” (Brasil, 2022ac, p. 500).

⁹⁵ Na ADPF 709, o STF nomeou como consultores *ad hoc* a Fiocruz e o Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da ABRASCO (Brasil, 2020k), que, ao longo da tramitação do processo, forneceram notas técnicas que subsidiaram a atuação do STF (por exemplo, manifestando, a pedido, sobre requerimento da União de redução ou eliminação do prazo de quarentena para o ingresso de agentes públicos em territórios de povos indígenas de recente contato). Na ADPF 635, a seu turno, a Corte determinou a constituição de um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos do CNJ, que, segundo a proposta inicial do Min. Relator Edson Fachin, “teria por função primordial assessorar o tribunal na avaliação do plano a ser apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e, bem assim, propor soluções e ajustes que, eventualmente, se façam necessários” (Brasil, 2022ac, p. 68).

⁹⁶ Discurso utilizado na admissão de movimentos sociais e coletivos como amigos da corte na ADPF 635 (Brasil, 2020g).

demandado⁹⁷, e; melhoria no monitoramento do cumprimento das determinações judiciais⁹⁸ e dos planos elaborados⁹⁹, com a ajuda desses terceiros. Essas justificativas compõem um aspecto mais amplo de um discurso de ampliação da legitimidade da intervenção judicial a partir da ampliação de formas de diálogo na condução do processo.

Na ADPF 635 MC-TPI-Ref, o Min. Gilmar Mendes se referiu ao uso de mecanismos de ampliação da participação de terceiros como as audiências públicas e a nomeação de peritos como capaz de superar a crítica institucional¹⁰⁰ à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas¹⁰¹. Na mesma ação, ao admitir terceiros como amigos da corte, o relator reforçou esse tipo de discurso:

Como é sabido, a interação dialogal entre o Supremo Tribunal e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito (Brasil, 2020e, p. 1–2).

⁹⁷ Vide trecho de decisão monocrática do Min. Relator Edson Fachin na ADPF 635: “antes que o plano [de redução da letalidade das polícias fluminenses] possa ser examinado, porém, é indispensável que sejam atendidos os requisitos formais de sua elaboração e aprovação, ou seja, é necessário que o Plano remetido a este Tribunal tenha contado com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil. É preciso, ainda, que o plano seja debatido em audiência pública, para que se possa colher sugestões da sociedade civil” (Brasil, 2022d, p. 8). De forma semelhante, vide a decisão monocrática do relator na ADPF 709, sobre o Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas: “tendo em vista a necessidade de assegurar diálogo institucional e intercultural, por um lado, e de observar os princípios da precaução e da prevenção de outro, entendo que é o caso de atribuir à União a formulação do referido plano, com a participação do Conselho de Direitos Humanos, dos representantes dos povos indígenas e demais consultores *ad hoc* [Fiocruz e ABRASCO]” (Brasil, 2020k, p. 32).

⁹⁸ O Min. Nunes Marques afirmou, na ADPF 635 MC-ED, que os amigos da corte poderiam auxiliar na fiscalização do descumprimento de decisão judicial. Segundo o magistrado, eles “decerto têm interesse em que a decisão seja observada e podem perfeitamente, até com maior acurácia, noticiar eventual inadimplemento” (Brasil, 2022ac, p. 373).

⁹⁹ O Min. Relator Edson Fachin afirmou na ADPF 635, em referência ao plano de redução da letalidade das polícias fluminenses: “se é certo que não cabe a esses órgãos [Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE/RJ), MPRJ e Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Estado do Rio de Janeiro (OAB/RJ)] a elaboração do plano, a eles é assegurada a oportunidade de apresentar sugestões e críticas, porque são eles que também fiscalizarão a implementação dessas medidas” (Brasil, 2022d, p. 20).

¹⁰⁰ De acordo com o Min. Gilmar Mendes, a crítica institucional “defende a falta de conhecimento e *expertise* do Poder Judiciário para intervir em questões técnicas ou que demandem um intenso debate público” (Brasil, 2020ae, p. 42–43).

¹⁰¹ “Essa crítica [crítica institucional à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas] certamente valoriza a *expertise* dos órgãos públicos e das partes. Contudo, a adoção de instrumentos de decisão e implementação de decisões judiciais dotados de maior horizontalidade, como a aplicação da teoria dos diálogos institucionais e de instrumentos como a autocomposição, o monitoramento judicial, a realização de audiências públicas e a nomeação de peritos permite a superação dessa crítica” (Brasil, 2020ae, p. 44).

As formas de participação de terceiros adotadas nos casos analisados estão previstas na legislação processual, ao menos em sua essência¹⁰². Ao autorizar ou solicitar a intervenção de terceiros, a Corte às vezes explicita as faculdades que lhes são conferidas nos autos. Ao admitir amigos da corte na ADPF 635, o relator informou que eles poderiam realizar “a apresentação de informações, de memoriais escritos nos autos e de sustentação oral por ocasião do julgamento definitivo do mérito da presente arguição” (Brasil, 2020e, p. 3). Ao divulgar a lista dos habilitados a expor em audiência pública, também explicitou faculdades adicionais conferidas aos habilitados, como o envio de contribuições por escrito (Brasil, 2021b, p. 6).

Apesar de discursivamente incentivar a participação de terceiros e de reconhecer o caráter policêntrico dos litígios estruturais, o STF também efetivou algumas limitações às suas faculdades. Na ADPF 709, o Min. Relator Luís Roberto Barroso, referindo a precedente do Tribunal, não conheceu pedido de tutela provisória formulado por amigos da corte, afirmando que essa forma de participação de terceiros não fornecia legitimidade para apresentar esse tipo de requerimento. No mesmo sentido o julgamento da ADPF 347 TPI-Ref, em que o Tribunal discutiu a questão (Brasil, 2020ad). O Min. Edson Fachin, na ocasião, afirmou que a natureza da intervenção dos amigos da corte se restringe ao plano informativo (Brasil, 2020ad, p. 38).

O STF deferiu a maioria dos requerimentos de ingresso como amigo da corte nos casos analisados. Em situações restritas, contudo, negou esse tipo de ingresso. Na ADPF 828, ao indeferir diversos pedidos de participação no processo, o Min. Relator Luís Roberto Barroso reconheceu a importância de pluralizar o debate constitucional, mas afirmou que o processo deveria manter a sua funcionalidade¹⁰³ (Brasil, 2022e, p. 5). Brandão e Dantas (2022, p. 348) defendem que seria legítimo limitar a participação de amigos da corte ou de terceiros nos processos estruturais “quando essa participação puder comprometer a tramitação do feito em prazo razoável e já houver representantes suficientes dos grupos e setores envolvidos”.

A participação de terceiros pode ocorrer de forma pontual (por exemplo, mediante exposição em audiência pública) ou perene, com o acompanhamento de todo o processo (como acontece com os amigos da corte). A participação efetiva desses terceiros, após o ingresso nos

¹⁰² Vide, sobre o instituto do amigo da corte, as disposições do art. 6º, § 2º da Lei nº. 9.882/1999, do art. 7º, § 2º da Lei nº. 9.868/1999 e do art. 138 do CPC; sobre a nomeação de experts, a designação de audiências públicas e a requisição de informações adicionais, vide o art. 6º, § 1º da Lei nº. 9.882/1999 e o art. 9º, § 1º da Lei nº. 9.868/1999.

¹⁰³ Foram indeferidas as participações dos seguintes postulantes: “Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SE; Domingos Deleon Ferreira Lima; Associação das Chácaras de Recreio e Lazer da Região de Americana, Limeira, Santa Bárbara D’Oeste e Nova Odessa; Associação Brasileira dos Produtores de Soja; Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares; Associação dos Sítiantes e Moradores do Rio Bonito e Adjacências – AJA Sustentável; Comissão Pastoral da Terra; Associação dos Moradores e Produtores Rurais Unidos do Ramal do Fumaça – AMPRUF; Município de Cruz Alta/RS e Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis – Grupo Ação, Justiça e Paz” (Brasil, 2022e, p. 6).

autos, ocorre espontaneamente ou por provocação, nas hipóteses em que o STF solicita a sua manifestação sobre questão a ser decidida. Como exemplo, na Pet 9700 da ADPF 742 o Tribunal determinou a intimação do CNDH e do Instituto Terra de Direitos para se manifestar sobre a concordância ou não com item previsto no Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola, relativo a medida para assegurar renda mínima a quilombolas no período da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2021t).

As seguintes modalidades foram adotadas com maior frequência, impacto ou importância pelo STF nessa estratégia de ampliação da participação de terceiros: ingresso no feito como amigo da corte (*amicus curiae*); participação como *custos vulnerabilis*; audiências públicas, e; atuação como expert ou consultor nomeado pelo juízo.

Os seguintes atores participaram das ações na condição de terceiros, demonstrando a diversidade quanto ao tema:

- a) associações diversas, como movimentos sociais atuantes no tema objeto da ação e associações em prol da defesa de direitos humanos – como amigas da corte;
- b) associações que congregam membros de carreiras jurídicas do sistema de justiça, como a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ADPFs 347 e 976), a Associação de Delegados (ADPF 635), a Associação Nacional de Membros do Ministério Público – MP Pró-Sociedade (ADPF 635), o Coletivo por um Ministério Público Transformador (ADPF 828), a Associação Brasileira de Juristas Pela Democracia (ADPF 828) e associações diversas de advogados, como o Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (ADPFs 635 e 742) e a Associação Advogadas e Advogados Públicos para Democracia (ADPF 828) – como amigas da corte;
- c) fundação, como a Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário (ADPF 347) – como amiga da corte;
- d) empresa estatal (Petrobras) (ADPF 828) – como amiga da corte;
- e) sindicato patronal e federação de indústrias – participação da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro na ADPF 635 e de sindicatos patronais nas ADPFs 347 e 635 – amigos da corte;
- f) clínicas e laboratórios de direitos humanos vinculados a instituições de ensino superior, como a Clínica Interamericana de Direitos Humanos da Faculdade Nacional de Direito (Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)) (ADPF 635), a Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ (ADPF 742) e o Laboratório de

- Direitos Humanos da UFRJ (ADPF 635), na condição de amigos da corte, e a participação da Clínica de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da UFMG e da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) em audiência pública (ADPF 976);
- g) núcleo de assessoria jurídica popular vinculado a instituição de ensino superior – Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luíza Mahin, da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ) (ADPFs 635 e 828) – como amigo da corte;
 - h) partidos políticos – participação do PT e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) na ADPF 635 e do PT na ADPF 828, como amigos da corte¹⁰⁴;
 - i) Municípios – a Corte deferiu a participação do Município de Angra dos Reis (RJ) como amigo da corte na ADPF 635 (Brasil, 2020g) e a participação do Município de São Paulo em audiência pública (ADPF 976);
 - j) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo Conselho Federal e/ou por Conselho Estadual – participação do Conselho Federal da OAB (ADPF 635) e do Conselho Seccional da OAB/RJ (ADPFs 635 e 828), como amigos da corte;
 - k) conselhos e fóruns de presidentes de conselhos – participação do CNDH por diversos meios em variadas ações, do Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba como amigo da corte (ADPF 828), do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Assistência Social em audiência pública (ADPF 976) e do Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FPCONDISI) como amigo da corte na ADPF 709;
 - l) atores do sistema de justiça – Defensoria Pública da União (ADPFs 347, 709, 742 e 976), Defensorias Públicas Estaduais¹⁰⁵ (ADPFs 347 e 635), Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (ADPF 635) e do Estado do Acre (ADPF 976) e Tribunal de Justiça de Minas Gerais (ADPF 976), como amigos da corte e/ou em audiência pública, além da situação peculiar do reconhecimento da participação da DPU como *custos vulnerabilis* na ADPF 709;
 - m) conselho formado pelos titulares de órgãos do sistema de justiça – Conselho Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos-Gerais, em audiência pública (ADPF 976);

¹⁰⁴ Na ADPF 991 o Min. Relator Edson Fachin rejeitou a participação do Partido Verde Nacional como amigo da corte, sob o fundamento de ausência de representatividade adequada, distinguindo essa condicionante da legitimidade ativa para propor as ações do controle concentrado de constitucionalidade (Brasil, 2022w).

¹⁰⁵ Na ADPF 347, diversas Defensorias Públicas Estaduais foram admitidas autonomamente como amigas da corte, como Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Paraná e Rio Grande do Norte.

- n) conselhos de fiscalização profissional – Conselho Federal de Serviço Social e Conselho Regional de Serviço Social do Paraná, em audiência pública (ADPF 976);
- o) representante da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, vinculada ao Ministério Público Federal, em audiência pública (ADPFs 635 e 976);
- p) representantes do CNMP, em audiência pública (ADPF 635);
- q) grupo de trabalho que congrega membros de diferentes defensorias públicas – Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (ADPFs 635 e 828), na condição de amigo da corte e como expositor em audiência pública;
- r) autoridade pública não vinculada ao ente público demandado¹⁰⁶;
- s) diversos pesquisadores vinculados a instituições de ensino e pesquisa, principalmente universidades públicas, em audiência pública (ADPF 635);
- t) deputado estadual, como expositor em audiência pública¹⁰⁷ (ADPF 635) (Brasil, 2021b);
- u) comissão integrante de Poder Legislativo Municipal – Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de São Paulo, como expositor em audiência pública (ADPF 976);
- v) movimentos sociais e coletivos não constituídos formalmente enquanto pessoa jurídica, como amigos da corte (ADPF 635).

Na ADPF 828, o Min. Relator Luís Roberto Barroso afirmou que iria apreciar todas as manifestações por escrito formuladas por entidades que requereram o ingresso no feito como amigos da corte, independentemente de sua admissão (Brasil, 2021ab). Na ADPF 709, o magistrado, também relator, apreciou o mérito (e rejeitou) monocraticamente pedido formulado pelo Município de São Félix do Xingu, que não participava do feito (Brasil, 2023k).

Dito isso, ocorreu uma participação ativa dos terceiros no curso dos processos analisados, discordando ou apontando pontos para o aperfeiçoamento de planos de ação elaborados pelo ente público demandado, denunciando o descumprimento de medidas deferidas

¹⁰⁶ O STF determinou o comparecimento do Secretário de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública em audiência de cumprimento/reunião técnica sobre a instalação de sistema de áudio e vídeo nas viaturas e nas fardas dos policiais fluminenses, assessorado do quadro técnico das forças policiais federais que adotassem câmeras ou que estivessem em processo de adoção de câmeras (ADPF 635) (Brasil, 2023v).

¹⁰⁷ Na ADPF 635 a Corte rejeitou a participação de deputado estadual como amigo da corte, em decisão fundamentada em precedentes do Tribunal (Brasil, 2020g). Na ADPF 976, o STF indeferiu a participação de deputado federal como amigo da corte.

judicialmente ou previstas nos planos de ação, indicando meios para aperfeiçoar as atividades de implementação dos planos ou por outras formas. A Corte expressamente mencionou manifestações de terceiros na fundamentação de diversos pronunciamentos judiciais, inclusive como reforço justificativo da decisão.

As modalidades de participação de terceiros consistentes na condição de *custos vulnerabilis*, a realização de audiências públicas e a nomeação de consultores e grupos de trabalho serão abordadas nas subseções a seguir, em razão de suas peculiaridades.

4.2.1.3.1 Participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*

Os atores sociais, estatais ou não, adotam diferentes estratégias jurídicas para ampliar seu poder em juízo, como constatado na defesa da APIB (ADPFs 709 e 991) e da CONAQ (ADPF 742) de sua legitimidade para propor ações do controle concentrado de constitucionalidade. A DPU também exerceu esse tipo de estratégia, buscando o reconhecimento de sua participação como *custos vulnerabilis* nesses processos estruturais, embora já participasse como amiga da corte.

O Min. Relator Luís Roberto Barroso acolheu a estratégia na ADPF 709, em julgamento monocrático de embargos de declaração¹⁰⁸ (Brasil, 2023p) cujo efeito prático pretendido com o recurso era reconhecer essa qualidade da participação no feito como *custos vulnerabilis*. Participar nessa condição concede à Defensoria Pública poderes mais amplos que os de um amigo da corte, semelhantes às partes dos processos, como formular requerimentos (inclusive de produção de provas e de medida cautelar), interpor recursos e realizar sustentação oral em tempo regular (Brasil, 2023p, p. 7).

Ao fundamentar a decisão, o relator fez referência a dispositivos de lei federal que permitiriam a adoção da figura do *custos vulnerabilis*, embora não expressamente. A principal justificativa apresentada, contudo, se relacionou ao perfil constitucional da Defensoria Pública, pois o magistrado considerou que a participação da DPU nessa condição seria uma derivação desse perfil, no sentido de que poderes mais amplos que os dos amigos da corte seriam

¹⁰⁸ Na decisão, o relator indicou os pressupostos para a intervenção como *custos vulnerabilis*, referidos na doutrina: “a doutrina vem exigindo, para o acolhimento do instituto, a presença de alguns requisitos, a saber: (i) a vulnerabilidade dos destinatários da prestação jurisdicional; (ii) o elevado grau de desproteção judiciária dos interesses que se pretende defender; (iii) a formulação do requerimento por defensores com atribuição para a matéria; e (iv) a pertinência da atuação com uma estratégia de cunho institucional, que se expressa na relevância do direito e/ou no impacto do caso sobre um amplo universo de representados. Tais requisitos asseguram um uso razoável e não excessivo do instituto. Embora a análise de alguns deles compita à própria instituição, o Poder Judiciário em princípio poderá aferir, como etapa prévia à admissão do ingresso, ao menos os três primeiros acima elencados” (Brasil, 2023p, p. 8).

imprescindíveis para o cumprimento de suas funções institucionais, como a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos coletivos dos necessitados. Adicionalmente, o relator mencionou uma razão pragmática, segundo a qual a experiência prática da Defensoria Pública, a sua capilaridade e o volume de atendimentos realizados permitem que o órgão ofereça uma visão do impacto real que eventuais decisões acarretariam à vida das pessoas, enriquecendo o debate constitucional (Brasil, 2023p).

Essa estratégia jurídica não funcionou em todas as situações. Na ADPF 991, o Min. Relator Edson Fachin rejeitou o pedido da DPU para reconhecer a sua participação no processo como *custos vulnerabilis*, afirmando que a interferência de terceiros nas ações do controle concentrado de constitucionalidade é restrita. Assim, admitiu a sua participação apenas como amiga da corte (Brasil, 2022w). Essa posição do relator foi manifestada anteriormente ao reconhecimento da condição da DPU como *custos vulnerabilis* na ADPF 709.

4.2.1.3.2 Audiências públicas

A autorização para realizar audiências públicas nas ações do controle concentrado de constitucionalidade está prevista no art. 6º, § 1º da Lei nº. 9.882/1999 e no art. 9º, § 1º da Lei nº. 9.868/1999. A prática de designar audiência pública compôs a estratégia de ampliação da participação de terceiros no processo estrutural, nas ADPFs 635 e 976 e na ADO 59.

O STF se referiu a duas espécies de audiências públicas na ADPF 635: a judicial, que consiste na prática ora descrita, e a administrativa, que o Estado do RJ deveria realizar para debater o plano de redução da letalidade policial. Mesmo nesta hipótese, a audiência poderia potencialmente subsidiar a atuação da Corte, que determinou que todas as sugestões da sociedade civil realizadas no ato fossem justificadamente acolhidas ou rejeitadas e enviadas ao Tribunal (Brasil, 2022d).

O Min. Gilmar Mendes afirmou que a audiência pública administrativa seria importante para manter o tema na pauta do STF e da opinião pública (Brasil, 2020ac, p. 186). Em relação às audiências públicas judiciais, elas são transmitidas pela TV Justiça e pela Rádio Justiça (art. 154, parágrafo único, V do Regimento Interno do STF) e, na ADPF 976, o Min. Relator Alexandre de Moraes liberou o sinal às emissoras interessadas (Brasil, 2022u). Nessa ação, informou que os depoimentos realizados no ato foram transcritos e divulgados no *site* do STF, e os documentos encaminhados juntados ao processo (Brasil, 2023o, p. 12–13).

Os interessados podem formular requerimento para participar na audiência pública judicial. Além disso, o STF convidou diversos atores para, querendo, participar do ato¹⁰⁹, bem como solicitou a alguns a indicação de representante¹¹⁰. Na ADO 59, o STF convocou para a audiência pública, além de diversos órgãos da União e dos Estados da região da Amazônia Legal e de outras entidades, pessoas naturais consideradas especialistas na matéria pertinente à ação constitucional (Brasil, 2020c, p. 24). Na ADPF 635, a Corte facultou aos participantes habilitados a apresentação de material por escrito que contribuísse com o debate do tema (Brasil, 2021b, p. 6), bem como a apresentação de perguntas ao relator para a realização de um espaço dialogal por ele moderado durante a audiência (Brasil, 2021aa, p. 3). Na ADO 59, a seu turno, a relatora solicitou aos convocados o envio prévio de contribuições por escrito (Brasil, 2020c). Tanto na ADPF 635 (Brasil, 2020f), quanto na ADO 59 (Brasil, 2020c, p. 24), os relatores indicaram previamente perguntas mínimas que os expositores deveriam responder.

Na ADPF 635, durante a condução do processo o Min. Relator Edson Fachin fez referência a diversas falas ocorridas na audiência pública, para fundamentar o reconhecimento da gravidade da situação retratada na ação e da insuficiência da atuação estatal (Brasil, 2022ac); para reconhecer a dificuldade na implementação de medida cautelar deferida (Brasil, 2022ac), e; para justificar novas medidas cautelares¹¹¹. Conforme o relator, em manifestação anterior à

¹⁰⁹ “Expeçam-se convites à(s) parte(s), aos *amici curiae*, e ainda às Polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público do Estado e ainda às Secretarias de Justiça e Segurança Pública, à Polícia Federal e ao Ministério de Justiça e Segurança Públicas” (Brasil, 2020f, p. 24). Em outra oportunidade: “expeçam-se convites aos Excelentíssimos Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República e ao Excelentíssima Senhor Advogado-Geral da União para que integrem a mesa e participem da Audiência Pública. [...] Expeçam-se ofícios convidando para acompanhar o ato ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, e aos Excelentíssimos Doutores Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, e Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro” (Brasil, 2021b, p. 13). Igualmente: “diante do interesse público relevante e do vertido nos autos, [...] faculto que se manifestem desde logo no feito o partido requerente, o Estado do Rio de Janeiro, os *amici curiae*, o Ministério da Justiça, as Defensorias Públicas da União e do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, o Conselho Nacional de Justiça e a Associação dos Magistrados Brasileiros e demais interessados, no prazo comum de três (03) dias, sobre o interesse na participação nas audiências públicas, facultando-lhes, ainda, sugerir procedimentos para a escuta qualificada dos interessados durante a audiência” (Brasil, 2020s, p. 2–3). O STF também expediu convites para a participação em audiência pública na ADPF 976 (Brasil, 2022u) e na ADO 59, sendo destaque, neste caso, os convites ao Presidente do Senado e ao Presidente da Câmara dos Deputados (Brasil, 2020b, p. 4).

¹¹⁰ O relator direcionou a solicitação ao MPRJ na ADPF 635 (Brasil, 2021b, p. 3).

¹¹¹ Nesse sentido: “ao longo da audiência pública, os relatos trazidos acerca das falhas estruturais para a realização das perícias emprestam plena plausibilidade ao pedido deduzido pela inicial. De fato, na impossibilidade de realização de perícias e ante a dificuldade de se promover uma análise probatória adequada dos relatos apresentados durante a operação, nada justifica a mora no estrito cumprimento da legislação estadual. [...] Ante o exposto, acolho o pedido constante do item ‘j’ do pedido cautelar da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale 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” (Brasil, 2022ac, p. 106–108).

audiência pública, ela serviria de “gabarito para acompanhar a decisão da Corte Interamericana e, bem assim, para auxiliar o Conselho Nacional do Ministério Público no acompanhamento da decisão proferida em sede de cautelar na presente ADPF” (Brasil, 2020s, p. 2).

A Corte também se referiu a declarações prestadas em audiência pública na ADPF 976 e na ADO 59. Neste caso, a relatora afirmou que o ato produziu informações e argumentos essenciais para a contextualização do problema e possibilitou, nos espaços deliberativos ao final de cada sessão, “a contestação das afirmações expostas no processo, procedimento que permitiu a dissuasão de divergências, a construção de consensos e de inferências probatórias acerca da realidade subjacente ao campo normativo em deliberação” (Brasil, 2022y, p. 43). Na ADPF 976, o relator afirmou que a audiência pública permitiu o engajamento político de movimentos sociais encabeçados por pessoas que estão ou estiveram em situação de rua, fortalecendo a sua participação como coprodutores de políticas públicas (Brasil, 2023o, p. 29).

A literatura relativa aos processos estruturais reconhece uma dupla função às audiências públicas: melhoria da qualidade das decisões, por intermédio do intercâmbio de informações numa aproximação dos cidadãos com o Poder Judiciário e a política pública, e ampliação da legitimidade dessas decisões (Frajdenberg, 2022, p. 83).

4.2.1.3.3 *Consultores e grupos de trabalho*

O STF nomeou consultores e determinou a constituição de grupos de trabalho como uma prática de ampliação da participação de terceiros na ação. A composição dos grupos e as suas atribuições sofreram variações nas ações. De um modo geral, o papel principal desses terceiros é auxiliar o Tribunal na condução do processo estrutural, subsidiando-o de elementos para a tomada de decisões.

Nas ADPFs 742 e 635, a Corte nomeou grupos de trabalho (Brasil, 2021ae, 2022ac). Na ADPF 709, a seu turno, por decisão monocrática cautelar referendada por acórdão, o STF nomeou consultores¹¹² que passaram a se manifestar conjuntamente como um grupo de consultores (Brasil, 2020ag, 2020k) e, em outra decisão monocrática, indicou as mesmas instituições como componentes de um grupo de trabalho com a finalidade de auxiliar o

¹¹² “Por todo o exposto, defiro parcialmente a cautelar para determinar à União que formule, no prazo de até 30 dias, um plano de enfrentamento da COVID-19 para os povos indígenas brasileiros, com a participação do CNDH e de representantes das comunidades indígenas, bem como com apoio técnico da Fundação Oswaldo Cruz e do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, desde que, aceito o encargo, desempenhem a tarefa como consultores *ad hoc*. A execução do plano deverá ser monitorada por todos os referidos atores em conjunto” (Brasil, 2020k, p. 33).

Tribunal¹¹³ (Brasil, 2020m). Esse fato dificultou a identificação da condição desses terceiros ao fornecer subsídios ao STF, se enquanto consultores ou integrantes de um grupo de trabalho.

O grupo de consultores e o grupo de trabalho na ADPF 709 foram compostos por instituições externas à Corte e à equipe da burocracia estatal diretamente responsável pela atuação na área social pertinente ao litígio estrutural – quais sejam, a Fiocruz e o Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da ABRASCO. Elas foram indicadas judicialmente, atendendo a requerimento dos arguentes da ação, e possuem expertise na temática da ação estrutural, prestando consultoria técnica. Os grupos de trabalho nomeados nas ADPFs 742 e 635 possuíram uma composição mista, envolvendo, além de experts no tema, agentes públicos (inclusive integrantes da estrutura administrativa do ente público demandado) e atores do sistema de justiça, dentre outros. Na ADPF 742, a decisão que determinou a constituição do grupo não indicou todos os seus integrantes, que deveriam ser informados pela União (ente demandado). A Corte apenas estabeleceu os participantes mínimos que comporiam o grupo de trabalho e determinou que ele fosse estruturado de forma interdisciplinar e paritária¹¹⁴.

O grupo de trabalho relacionado à ADPF 635 foi criado pela Portaria Presidência (CNJ) nº. 422, de 21 de dezembro de 2022, vinculado estruturalmente ao Observatório de Direitos Humanos do CNJ. O art. 2º da portaria indica os participantes do grupo, de origens diversas, como conselheiros do CNJ, juízes auxiliares do CNJ e do STF, advogados, sociólogos, representantes de organizações da sociedade civil, integrantes de polícias civil e militar, representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Conselho Federal da OAB, dentre outros. De acordo com o § 2º, outros especialistas ou autoridades de entidades públicas e privadas podem atuar como colaboradores eventuais (Brasil, 2022a). Avaliando as atividades do grupo, o Min. Relator Edson Fachin afirmou que ele “apresentou análise detalhada sobre o Plano de Redução de Letalidade do Estado do Rio de Janeiro, publicado em Decreto de 14 de dezembro de 2022” (Brasil, 2023e, p. 5).

¹¹³ “Dado o caráter emergencial das ações a serem implementadas e de forma a apoiar o planejamento da União, determino, adicionalmente, a criação de Grupo de Trabalho estritamente técnico, sob a coordenação deste Juízo, voltado à produção de Termo de Referência, que delimite objetivamente os elementos que deverão ser observados pelos planos e ações da União, de modo a fornecer subsídios para que este Relator possa decidir sobre a matéria com celeridade e objetividade. Integrarão o grupo de trabalho, inicialmente, as equipes da ABRASCO e da FIOCRUZ” (Brasil, 2020m, p. 9).

¹¹⁴ “Ante o interesse público, surge pertinente a constituição de grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, por meio do qual viabilizado o controle da execução dos programas e ações decorrentes do Plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas. Deverá ser assegurada a participação, pelo menos, de representantes do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e das comunidades quilombolas” (Brasil, 2021ae, p. 37).

Na ADPF 991 o STF também determinou por decisão cautelar a criação de um grupo de trabalho vinculado ao CNJ, no âmbito do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão (Brasil, 2022k, 2023ac). A Corte atribuiu ao grupo a função de acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas à efetivação de direitos de povos indígenas isolados e de recente contato, para resguardar o direito à duração razoável do processo (Brasil, 2023ac).

Esse papel de consultor cooperante com o STF pode ser exercido por órgãos da burocracia estatal que não integram o ente demandado. Na ADPF 635, o relator determinou a presença de autoridades do Ministério da Justiça e Segurança Pública em reunião técnica sobre as prioridades para a implantação de sistema de gravação de áudio e vídeo em fardas e viaturas policiais fluminenses (Brasil, 2023v), bem como determinou a participação do órgão na reformulação da proposta de plano de redução da letalidade policial apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro, afirmando que o órgão “deve cooperar com a definição de compromissos, sobretudo considerando que a definição uniforme e nacional sobre a proporcionalidade dos parâmetros de utilização da força não só pode, como também deve ser nacionalmente prevista” (Brasil, 2023f, p. 18). Na ADPF 709, a Corte determinou que um órgão de controle interno do ente estatal demandado (Controladoria Geral da União (CGU)) atuasse na qualidade de consultor cooperante em relação à elaboração e ao monitoramento do plano de aperfeiçoamento do SasiSUS (Brasil, 2023h).

A estratégia de uso do apoio fornecido pelos consultores e grupos de trabalho variou em cada processo estrutural, razão pela qual as suas atribuições foram ligeiramente distintas. Na ADPF 709, o grupo de consultores prestaria apoio técnico à União na formulação do Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, que seria elaborado com a participação do CNDH e de representantes das comunidades indígenas. Ele deveria, também, prestar auxílio no monitoramento da execução do plano (Brasil, 2020k). Ao grupo de trabalho nomeado na ação, composto pelos mesmos integrantes, caberia elaborar termo de referência “que delimite objetivamente os elementos que deverão ser observados pelos planos e ações da União, de modo a fornecer subsídios para que este Relator possa decidir sobre a matéria com celeridade e objetividade” (Brasil, 2020m, p. 9). Assim, o plano de ação seria formulado pelo ente público demandado com o apoio de grupo de consultores, e posteriormente submetido à apreciação e homologação pelo Tribunal.

A abordagem foi distinta na ADPF 742. O Plano Nacional de Enfrentamento da Pandemia da Covid-19 para a População Quilombola seria debatido, aprovado e a sua execução monitorada no grupo de trabalho (Brasil, 2021ae), dispensando a homologação judicial do

plano¹¹⁵. Isso não afastou a possibilidade de decisão judicial sob questões objeto de divergência entre os atores processuais, relativos a medidas previstas no plano. Durante a condução do processo, incluindo as petições autuadas em anexo, o relator determinou que temas específicos fossem debatidos no grupo¹¹⁶. O STF também solicitou que o grupo, mediante diálogo, prestasse auxílio à União na fiscalização e na indução da atuação de outros entes públicos, como, por exemplo, em relação ao registro de casos de Covid-19 entre quilombolas, realizado por Municípios (Brasil, 2021o, p. 30).

Na ADPF 635, conforme a proposta inicialmente apresentada, o grupo de trabalho teria a função de assessorar o STF na avaliação do plano de redução da letalidade policial, propondo ajustes e soluções necessários (Brasil, 2022ac). Posteriormente, a Corte explicitou que as sugestões do grupo em relação ao plano poderiam se referir a adequações necessárias ao cumprimento das decisões judiciais proferidas na ação e da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil* (Brasil, 2021k).

Com a criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) dentro da Assessoria de Apoio à Jurisdição, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência do STF, na gestão do Min. Luís Roberto Barroso, a Corte institucionalizou um canal para prestar assessoria técnica por órgão integrante do Tribunal. Dentre as suas funções, compete ao núcleo elaborar pareceres e notas técnicas em ações de significativa repercussão econômica e social (art. 17, parágrafo único, inciso I do Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal). Na ADPF 635, o Min. Relator Edson Fachin demandou a elaboração de nota técnica pelo NUPEC, determinando

a remessa do plano, das sugestões apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça e das respostas trazidas pelo Estado do Rio de Janeiro ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Presidência do Supremo Tribunal Federal, a fim de que elabore nota técnica, à luz de evidências em políticas públicas, sobre o estágio e a efetividade das medidas realizadas no âmbito desta ADPF, podendo sugerir adaptações que entenda necessárias (Brasil, 2023f, p. 17).

¹¹⁵ “Nessa compreensão, as intervenções da jurisdição se fazem à luz do atual ‘estado da arte’, e no caso, à luz dessa moldura no procedimento, não se trata, no momento ao menos, da mera homologação ou não dos planos apresentados, o que, de todo modo, não foi sequer previsto na decisão, mas, após a sua elaboração inicial, aqui já apresentada, a sua implementação e avaliação e revisão e readequação. Tudo de forma, como tem ocorrido, concomitante e continuamente” (Brasil, 2021d, p. 9).

¹¹⁶ Como exemplo, o relator determinou na Pet 9698 da ADPF 742: “(v) que se se [sic] debata junto ao Grupo de Trabalho, caso ainda não tenha sido solucionado, o aumento dos canais de denúncia e o desenvolvimento de aplicativo por meio do qual quilombolas possam realizar denúncias; contendo interface que facilite o recebimento e o processamento das denúncias, inclusive prevendo o recebimento de denúncias de forma oral; ofereça ferramenta de fácil acesso para que as comunidades quilombolas possam, de forma simples e objetiva, ter acesso ao andamento da denúncias; e informações detalhadas e atualizadas às representações de cada comunidade quilombola, sobre o andamento do procedimento de titulação dos territórios” (Brasil, 2022o, p. 14).

Na ADPF 742, o Tribunal supervisionou as atividades do grupo de trabalho, por distintos modos: designou juíza instrutora do gabinete do relator para exercer um papel de observadora do grupo, a pedido dos requerentes (Brasil, 2021y, p. 4); determinou que instituições participantes indicassem novos representantes comprometidos a comparecer às reuniões, após ser noticiado que os representantes designados não estavam comparecendo¹¹⁷(Brasil, 2021o), e; impôs que a União justificasse o acolhimento ou a rejeição das propostas formuladas por participantes do grupo, fundando a providência no dever de motivação do ato administrativo previsto na legislação federal (art. 2º da Lei n. 4.717/1965 c/c art. 20 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942) (Brasil, 2021d).

A nomeação de consultores ou de grupos de trabalho não se confunde formalmente com a criação de uma Sala de Situação, como ocorreu na ADPF 709. Prevista em norma federal e até então não implementada, a Sala de Situação constituída na ação possui a finalidade de subsidiar os gestores na tomada de decisões e as ações das equipes locais diante de contatos, surtos ou epidemias envolvendo os povos indígenas isolados e de recente contato, objetivando “o compartilhamento e a sistematização de informações, o favorecimento do processo decisório, a organização de respostas para emergências e o monitoramento e avaliação das intervenções realizadas” (Ministério da Saúde; Fundação Nacional do Índio, 2018), conforme previsto no art. 12 da Portaria Conjunta nº. 4.094, de 20 de dezembro de 2018 (Ministério da Saúde (MS)/Funai). Apesar de a norma descrever os membros componentes, a decisão judicial que obrigou a efetiva instalação da sala inovou ao determinar que outros atores dela participassem (Brasil, 2020k).

Apesar da diferença formal entre a Sala de Situação, os consultores e os grupos de trabalho, algumas atividades desempenhadas por esses agrupamentos foram assemelhadas na ADPF 709. Como exemplo, o STF determinou que a sala fosse ouvida pela União durante a elaboração o Plano de Barreiras Sanitárias (Brasil, 2020k, p. 19) e para viabilizar o aperfeiçoamento contínuo do plano (Brasil, 2020o, p. 9).

4.2.1.4 Buscando facilitar a eficiência dos atos processuais

O aperfeiçoamento da capacidade estatal de prestar políticas públicas se relaciona à eficiência administrativa. Nos casos analisados, o tema da eficiência administrativa também pode ser abordado sob a ótica da eficiência judiciária na gestão dos processos estruturais. Para

¹¹⁷ Os faltantes representavam o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

além do controle do tempo de tramitação dos processos, marca importante nas situações que envolviam a pandemia da Covid-19¹¹⁸, o STF adotou diversas estratégias para facilitar a eficiência dos atos processuais, visando a uma intervenção eficaz na capacidade estatal e, consequentemente, no problema estrutural.

Como exemplos dessas estratégias, a Corte:

- a) advertiu que as partes, principalmente o ente público demandado, comparecessem em audiência em que se discutiria as prioridades para a instalação de sistemas de gravação de áudio e vídeo em unidades policiais acompanhadas das autoridades competentes em cada uma das áreas administrativas e municiadas dos elementos técnicos e periciais necessários (Brasil, 2023q, p. 7);
- b) autorizou que as partes indicassem autoridades federais cuja presença fosse indispensável para participar na audiência acima indicada, mesmo em se tratando de demanda que envolvia ente público estadual (Brasil, 2023q, p. 7);
- c) autorizou o envio prévio e por escrito de pretensões conciliatórias e/ou elementos que auxiliassem no entendimento dos pontos objeto de controvérsia, em relação à audiência acima indicada (Brasil, 2023s, p. 5);
- d) indicou perguntas mínimas que deveriam ser respondidas pelos habilitados a participar em audiência pública, de acordo com as respectivas competências técnicas (Brasil, 2020f);
- e) advertiu os atores processuais para que indicassem de forma concisa e objetiva as observações sobre plano de ação apresentado pelo ente demandado, em relação aos pontos de discordância ou que mereçam complementação (Brasil, 2020z);
- f) advertiu as partes para respeitar os limites do objeto do processo judicial ao formular requerimentos e requerer a juntada de documentos (Brasil, 2022j, p. 4);
- g) agrupou as alegações de descumprimento de medidas judiciais em quadro grupos com tópicos semelhantes internamente a cada um, determinando a autuação em apartado e de forma anexa à ação constitucional para viabilizar melhor análise dos pontos, explicitando, desde já, a sistemática de processamento dessas petições (Brasil, 2021d), e;

¹¹⁸ A emergência sanitária resultou em uma tramitação célere dos processos estruturais que abordaram o tema nos períodos iniciais da pandemia.

- h) limitou o número de autoridades notificadas para apresentar informações¹¹⁹ (Brasil, 2022v).

Assim, o STF se preocupou com a eficiência dos atos processuais, com potencial reflexo em sua performance na condução da resolução ao problema estrutural.

4.2.1.5 Determinando a apresentação de esclarecimentos e informações

O STF adotou a estratégia processual de intimar órgãos, entidades, autoridades públicas, atores processuais ou mesmo terceiros que não integravam o processo para prestar esclarecimentos e apresentar informações. Esse tipo de determinação ocorreu com maior frequência em relação ao ente público demandado.

A intimação assume a forma de uma ordem judicial obrigatória. A iniciativa para requisitar esclarecimentos e informações decorre da própria Corte (de ofício) ou de provocação por parte de algum ator processual. A formulação de requerimento de esclarecimentos e informações por atores processuais ocorreu especialmente durante o monitoramento do cumprimento de decisões judiciais e planos de ação.

A estratégia demonstra que, embora os casos analisados tramitassem sob a forma de ações do controle concentrado de constitucionalidade, o STF exerceu atividades de instrução processual¹²⁰, para auxiliar na correta compreensão do conflito constitucional – seja em relação às características do problema estrutural, às suas possíveis soluções ou ao acompanhamento da implementação de medidas pelo ente público demandado.

De acordo com a literatura, a produção de provas nos processos estruturais se volta para o passado e para o futuro, porque ela envolve a comprovação da ocorrência do comportamento lesivo e da responsabilidade do réu, incluindo as características pertinentes ao

¹¹⁹ Situação da ADPF 976 em relação à notificação de prefeitos municipais, restrita aos prefeitos das capitais.

¹²⁰ No julgamento do mérito da ADO 59, a Min. Relatora Rosa Weber afirmou que não há incompatibilidade entre as ações do controle concentrado de constitucionalidade e a realização de atividades de instrução, em razão de institutos processuais como a audiência pública e a realização de provas técnicas: “com a edição das legislações de regulamentação do procedimento das ações de controle concentrado (Lei nº 9.868/1999, art. 9, § 1º, e Lei nº 9.882/1999, art. 6º, § 1º), uma das grandes inovações foi a previsão de técnicas processuais voltadas para a ampliação e pluralização do debate constitucional, bem como para a produção de provas técnicas acerca da realidade subjacente ao problema constitucional. Dentre essas técnicas, cito a audiência pública e a designação de comissão de peritos. O propósito do legislador foi justamente capacitar institucionalmente a Corte com ferramentas adequadas para a verificação da veracidade dos argumentos e da suficiência das políticas públicas no cumprimento dos deveres constitucionais. Portanto, não há qualquer incompatibilidade das ações de controle concentrado com o juízo probatório, estruturado com ampla deliberação, como justificado na decisão de convocação da audiência pública” (Brasil, 2022y, p. 97–98).

litígio, mas, também, a adequação das medidas propostas para a solução do problema (Galdino, 2019, p. 78; Vitorelli, 2024, p. 412). Nesta hipótese, a discussão judicial adota uma postura teleológica, relativa à aptidão da determinação judicial para resolver o litígio no futuro (Vitorelli, 2024, p. 416–417). Após o estabelecimento das medidas a serem adotadas, o foco da atividade probatória passa a ser os efeitos obtidos com a implementação do plano (Vitorelli, 2024, p. 420) e, como verificado nos casos analisados, também se as ordens judiciais estão sendo executadas de modo adequado.

A instrução do processo para subsidiar a apreciação dos pedidos formulados no processo estrutural está clara na ADO 59. No contexto da alegação do requerente de que o desmonte de estruturas de governança do Fundo Amazônia acarretava riscos ao recebimento de receitas decorrentes de doações internacionais e prejudicava a condução de políticas ambientais financiadas com recursos do fundo, inclusive projetos adotados por entes públicos, a Corte determinou ao BNDES a apresentação dos contratos firmados com doadores internacionais (Alemanha e Noruega) e o fornecimento de relatório sobre a gestão dos recursos do fundo; ao Conselho Nacional da Amazônia Legal a apresentação de informações sobre a ação; ao INPE a apresentação de relatórios sobre o processo de desmatamento na região da Amazônia Legal, entre os anos de 2013 a 2020, e; aos Estados que integram a Amazônia Legal o fornecimento de informações sobre as atividades e projetos vinculados e dependentes do Fundo Amazônia (Brasil, 2020v, 2020w). Ao designar audiência pública, a Min. Relatora Rosa Weber afirmou que ela possuiria finalidade instrutória e de saneamento, servindo para discutir as

informações apresentadas na fase postulatória, quanto aos dados estatísticos, contextos fáticos e estruturas normativas defendidas em cumprimento aos deveres de proteção da Amazônia Legal e adimplemento das metas nacionais de redução do desmatamento, viabilizados a partir do Fundo Amazônia, dentro do marco normativo legal e constitucional vigente (Brasil, 2020c, p. 24).

Na ADPF 635, a Corte sinalizou a produção de prova pericial com fundamento no art. 6º, § 1º da Lei nº. 9.882/1999. Diante de controvérsia instaurada sobre pontos específicos relacionados à instalação de câmeras corporais e de sistema de gravação e áudio e vídeo em viaturas policiais, principalmente em unidades especiais, o relator indicou que designaria perito para emitir parecer, facultando aos interessados a indicação de assistente técnico (Brasil, 2023e, p. 34). Na mesma ação o STF determinou ao CNJ a realização de inspeção no local (*in loco*) quanto ao funcionamento dos plantões judiciais criminais no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), para verificar a capacidade do órgão judicial de atender de modo adequado e célere requisições de uso de força policial nas situações indicadas na decisão

judicial, bem como quanto ao compartilhamento de informações sobre o registro de operações policiais com o Poder Judiciário local e o funcionamento da atividade de supervisão judicial das medidas cautelares e dos mandados de prisão (Brasil, 2023f). Na ADPF 709, a seu turno, o Min. Luiz Fux afirmou que o relator realizou inspeção judicial em local de conflito entre povos indígenas e invasores, pertinente ao litígio estrutural (Brasil, 2020ag, p. 163).

As informações e esclarecimentos prestados subsidiam avaliações realizadas tanto pelos atores processuais, quanto pela própria Corte durante a condução do processo. Essas avaliações podem ser de diversas ordens, conforme se demonstrará a seguir.

4.2.1.5.1 Cumprimento a contento, ou não, de decisões judiciais ou planos de ação

O fornecimento de esclarecimentos e informações permite que seja avaliado se ocorreu o cumprimento a contento de medida judicial ou de plano de ação¹²¹. Eles podem se relacionar ao modo como foi realizado o cumprimento de decisão judicial ou de medida prevista em plano de ação. Na Pet 9697 da ADPF 742, atores processuais diversos alegaram que as medidas adotadas pela União para viabilizar a notificação de casos de Covid-19 entre a população quilombola eram insuficientes, prejudicando o planejamento das ações. Em virtude disso, o Min. Relator Edson Fachin determinou ao ente federal a apresentação de uma série de esclarecimentos e informações, incluindo a especificação, de modo detalhado, da forma mediante a qual se estaria viabilizando essa notificação¹²² (Brasil, 2022m).

¹²¹ Como exemplo, vide a seguinte decisão monocrática na ADPF 709, na qual os esclarecimentos foram solicitados para possibilitar esse tipo de avaliação: “a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB informa ao Juízo, por meio da petição em referência, que a Polícia Federal deflagrou a ‘Operação Mundurukânia’, em cumprimento à decisão, mas que, passados alguns dias, se retirou do local. Entretanto, segundo a APIB, ainda haveria conflito e risco para a vida de lideranças e comunidades indígenas. Para demonstrá-lo, a APIB alude a nota publicada pelo MPF nesse sentido. Com base em tais argumentos, a associação requer a retomada da operação das forças de segurança e a proteção de lideranças e comunidades. 3. Além disso, segundo informação transmitida ao Juízo pelo Ministério Público Federal e noticiada pela imprensa, as Forças Armadas não puderam participar da operação por falta de verbas, o que se espera possa ser solucionado para as próximas operações. [...]. 4. Considerando que o Juízo precisa ter a exata compreensão dos fatos em curso: (i) ouça-se o Superintendente da Polícia Federal responsável pela operação, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, sobre a situação da área, o contingente de policiais que permaneceu no local e a sua suficiência para assegurar a proteção das comunidades indígenas; (ii) intime-se o Ministério Público, na pessoa da i. Subprocuradora-Geral da República Eliana Peres Torelly de Carvalho, para que, em igual prazo, se manifeste sobre a situação na área; e (iii) intime-se o Ministro da Defesa, para ciência desta decisão” (Brasil, 2021e, p. 2–3).

¹²² A Corte determinou à União que “especifique de maneira detalhada a forma pela qual está viabilizando a notificação de casos de Covid-19 entre quilombolas, com a apresentação de dados atualizados a partir da implementação dos novos campos específicos; ii) Confronte os dados existentes sobre a notificação de casos de Covid-19 entre quilombolas com os dados do IBGE quanto à existência de localidades quilombolas e recursos destinados a municípios pelas portarias GM/MS nº 894/2021 e nº 4.036/2021; iii) Preste informações completas, das áreas técnica, negocial e política, quanto a ações atinentes à ampla publicidade aos casos de Covid-19 entre quilombolas” (Brasil, 2022m, p. 12–13).

Na Pet 9700 da ADPF 742, a seu turno, atores processuais questionaram a insuficiência de medidas planejadas, de acordo com as informações então já apresentadas pela União a respeito de ações que visariam a ampliar o acesso das comunidades quilombolas às políticas públicas da agricultura familiar. Reconhecendo a inadequação e a insuficiência das medidas relatadas, o relator determinou a intimação da União para informar como pretendia ampliar e facilitar o cadastro de agricultores familiares quilombolas para o gozo das políticas públicas pertinentes, com o cumprimento dos requisitos burocráticos da legislação (Brasil, 2022p).

A determinação da apresentação de esclarecimentos e informações com a finalidade de avaliar o cumprimento de decisões judiciais ou de planos de ação pode ser direcionada simultaneamente a outros atores processuais além do ente público demandado, para a confrontação de informações. Na ADPF 709, a mesma decisão monocrática que determinou à União que informasse todas as barreiras sanitárias das prioridades 1 e 2 do Plano de Barreiras Sanitárias pendentes de implementação determinou que a APIB, a Procuradoria-Geral da República, a DPU e o CNDH prestassem as mesmas informações (Brasil, 2020i, p. 3).

4.2.1.5.2 Suficiência do plano de ação apresentado pelo ente público demandado

Os esclarecimentos requisitados com o objetivo de subsidiar a avaliação sobre a suficiência dos planos de ação apresentados podem se referir a diagnósticos e informações gerais sobre a situação do problema estrutural, de modo a permitir uma análise ampla do planejamento, ou se referir a itens ou tópicos específicos do plano. Como exemplo da primeira situação, o relator da ADPF 709, a pedido da Fiocruz e da ABRASCO, determinou que a União disponibilizasse dados epidemiológicos individualizados e anonimizados, dados de fichas de notificação e dados por aldeia, para a avaliação do Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19 entre Povos Indígenas (Brasil, 2020m). Representando a segunda situação, o relator da ADPF 742 determinou que a União esclarecesse “a informação constante no plano [Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola] quanto à expansão, no âmbito do Ministério da Saúde, das equipes” (Brasil, 2021q, p. 18).

4.2.1.5.3 Planejamento de medidas a serem adotadas para resolver problemas relacionados ao litígio estrutural

A requisição de esclarecimentos e informações pode subsidiar a avaliação sobre medidas a serem adotadas para resolver problemas relacionados ao litígio estrutural. Na ADPF

709, o STF conduziu uma estratégia de sufocamento das invasões em terras indígenas pelo garimpo ilegal, impedindo o fornecimento de combustível e internet aos invasores. Para auxiliar no planejamento das medidas de sufocamento, determinou a intimação da Agência Nacional de Telecomunicações e da Agência Nacional de Petróleo para fornecer informações¹²³.

4.2.1.5.4 Juízo técnico realizado pelo ente público demandado para justificar determinada conduta

As informações solicitadas podem se referir a justificativas técnicas utilizadas pelo ente público para fundamentar determinada conduta adotada, possibilitando ao STF avaliar o juízo técnico da burocracia estatal. A partir desses esclarecimentos, a Corte poderia realizar um controle epistêmico de decisões administrativas. Como exemplo, o Tribunal determinou, na Pet 9697 da ADPF 742, que a União, o CONASS e o CONASEMS apresentassem a “justificativa para aquisição e distribuição do número de 1.000.205 Testes Rápidos de Antígeno para diagnóstico de Covid-19 a quilombolas” (Brasil, 2022m, p. 14). Na ADPF 635, a seu turno, o relator determinou que o Estado do RJ informasse a justificativa adotada para “a manutenção de eventual sigilo relativo aos protocolos de atuação policial, com cópia da decisão de classificação (art. 28 da Lei 12.527, de 2011)” (Brasil, 2020aa, p. 9).

4.2.1.5.5 Emprego de recursos públicos

Os esclarecimentos e informações também podem permitir que o STF avalie o emprego de recursos públicos, fiscalizando as despesas públicas. Mediante provocação da Fiocruz e da ABRASCO na ADPF 709, no contexto de medidas de proteção e promoção da saúde de povos indígenas, o relator determinou que a União esclarecesse a atribuição de equipes volantes que teriam realizado 5 (cinco) ações com o custo de R\$ 872.314,59, “indicando atuação, prazo de duração, intenção de continuidade de sua operação e planejamento” (Brasil, 2021g, p. 14). Na Pet 9697 da ADPF 742, a seu turno, a Corte determinou que os secretários executivos do CONASS e do CONASEMS “apresentarem nos autos e nas reuniões do GT relato

¹²³ Assim, o STF determinou a intimação “iii) da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL para esclarecer quais são as empresas que fornecem internet aos garimpos ou como tal acesso está ocorrendo; iv) da Agência Nacional do Petróleo – ANP para que indique as distribuidoras e revendedoras de combustível aéreo da região, esclareça em que termos e prazos se dá a fiscalização de sua regularidade e as medidas adotadas quanto àquelas que não obedecem aos requisitos da Resolução ANP n.º 18 de 26/07/2006” (Brasil, 2022g, p. 5–6).

circunstanciado a respeito da aplicação dos repasses de recursos previstos nas Portarias GM/MS nº 894/2021 e nº 4.036/2021” (Brasil, 2022m, p. 14). As referidas portarias disciplinaram a transferência extraordinária de recursos do Ministério da Saúde para Municípios e o Distrito Federal, com a finalidade de permitir o custeio de ações vinculadas à atenção primária à saúde, sendo a última relativa especificamente às populações quilombolas.

4.2.1.6 Identificando órgãos, entidades e autoridades responsáveis

A identificação de órgãos, entidades e autoridades responsáveis é uma estratégia na qual o STF indica quais são os órgãos, entidades ou autoridades públicas responsáveis por adotar determinada conduta no curso do processo¹²⁴. A intervenção no problema estrutural normalmente exige a participação de diversos órgãos e entidades e, dentro de cada estrutura burocrática, há agentes públicos que atuam a nível de formulação das políticas e de coordenação de atividades e agentes que atuam executando ordens (burocratas a nível de rua).

Considerando isso, a Corte mobilizou uma estratégia de identificar os órgãos, entidades ou autoridades que são responsáveis por adotar condutas para intervir no problema estrutural. Essa identificação pode ser realizada diretamente pelo Tribunal (ele indica quem são os órgãos, entidades ou autoridades públicas responsáveis) ou indiretamente, em situações nas quais o STF determina que o ente público informe quais são as autoridades responsáveis por certa medida, dentro de sua estrutura administrativa¹²⁵.

A identificação realizada diretamente pelo STF normalmente recai sobre a autoridade máxima do órgão ou entidade (como, por exemplo, Ministros de Estado ou Presidentes de autarquias), mas pode recair sobre autoridades de hierarquia inferior¹²⁶. Em situação específica, o Tribunal indicou simultaneamente, como responsáveis por agir, tanto órgãos e entidades da burocracia estatal quanto autoridades públicas a eles vinculadas. Nesse caso, a prática se

¹²⁴ A estratégia foi caracterizada como processual, considerando os objetivos visados e a sua materialização em pronunciamentos judiciais. Contudo, possui também um componente de auxílio à construção de capacidades estatais.

¹²⁵ O relator da Pet 9697 da ADPF 742 assim decidiu: “defiro o prazo de 5 (cinco) dias para cumprimento da decisão anterior, devendo a União, em caso de não cumprimento, indicar os agentes públicos competentes para as informações pendentes, a fim de que, se necessário, proceda-se por este Juízo a sua intimação pessoal” (Brasil, 2022x, p. 2). Essa prática também ocorreu em Brasil (2021s, 2022h, p. 6).

¹²⁶ Na ADPF 709, o relator determinou: “intime-se a União pelo meio mais expedito à disposição do Juízo. Intime-se, ainda, pelo mesmo meio e pessoalmente o Exmo. Sr. Ministro da Justiça e Segurança Pública, o Ilmo. Sr. Diretor-Geral da Polícia Federal e o Presidente da FUNAI” (Brasil, 2022i, p. 3).

materializou na intimação de todos para o cumprimento de decisão judicial (órgãos, entidades e respectivas autoridades)¹²⁷.

Além disso, a identificação pode se dar de forma impessoal ou pessoal. Na primeira hipótese, o STF indica qual o órgão, entidade ou cargo público com competência e/ou responsabilidade para atuar. Na segunda situação, o Tribunal identifica ou visa a identificar o nome da pessoa ocupante do cargo público com o dever de atuar.

A identificação também pode ser expressa ou implícita. Quando é expressa, a decisão indica o órgão, entidade ou autoridade responsável pela ação. Nas situações em que é implícita, o STF determina a intimação do órgão, entidade ou autoridade que possui competência para determinar e/ou supervisionar o cumprimento da obrigação estabelecida judicialmente, sem informar que é de responsabilidade do intimando a adoção da conduta requisitada.

O recurso a essa estratégia ocorreu, em regra, nos cenários de urgência da situação (para o direcionamento da intimação judicial diretamente ao responsável) ou de resistência do ente público demandado em cumprir a determinação judicial, visando à mobilização célere da equipe competente para executar a ordem judicial.

Em algumas situações a utilização da estratégia possuiu uma dimensão de responsabilização, pois que o discurso apresentado pelo STF deixou subentendido que a identificação das autoridades responsáveis pela conduta omissa ou inadequada seria utilizada para a apuração de responsabilidades em caso de descumprimento de decisão judicial¹²⁸. Outra dimensão presente na estratégia, em determinadas situações, é a de coordenação institucional, quando a prática é utilizada para esclarecer competências e organizar os esforços de distintos órgãos e entidades para atuar na resolução do problema estrutural¹²⁹.

¹²⁷ “Intimem-se as entidades e órgãos pertinentes. Intimem-se, ainda, pessoalmente: (i) o Ministro da Justiça; (ii) o Ministro da Saúde; (iii) o Ministro da Cidadania; (iv) o Ministro da Defesa; (v) o Diretor-Geral da Polícia Federal; (vi) o Presidente da FUNAI e todos os membros integrantes de sua Diretoria Colegiada; (vii) o Presidente do IBAMA; e (viii) o Diretor-Presidente da AMN. As intimações deverão ser instruídas pela presente decisão e, ainda, pelo acórdão do Pleno do STF que referendou a cautelar ora em cumprimento” (Brasil, 2021g, p. 16).

¹²⁸ Como exemplo, constou na ADPF 709: “intime-se a União, no que se refere à População Yanomami, para que informe, em detalhes, no prazo de 5 (cinco) dias corridos, a situação: (i) nutricional, (ii) de acesso à água potável e (iii) a serviços de saúde e medicamentos, adotando todas as providências necessárias a assegurar-lhe condições mínimas em tais âmbitos, bem como à sua segurança, como exaustivamente determinado por este Juízo e previsto no Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas, com o qual o ente se obrigou. Informações em autos sigilosos serão requeridas acerca da situação dos invasores. 2. Determino, ainda, que a União indique: (i) as providências adotadas quanto a tais âmbitos, desde a primeira cautelar deferida por este Juízo, bem como (ii) nome e cargo das autoridades responsáveis” (Brasil, 2021ad, p. 2).

¹²⁹ É o que ocorreu, por exemplo, na ADPF 709. Em decisão monocrática que determinou a revisão da 4ª versão do Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19 para Povos Indígenas e a apresentação de Plano de Isolamento de Invasores, o relator indicou alguns pontos a serem abordados no primeiro plano, indicando, em relação a cada qual, o ministério responsável pela atuação, e como deveria se dar a atuação de diversos órgãos e autarquias no procedimento de elaboração e execução do último plano (Brasil, 2021g).

Na ADPF 635, o STF utilizou a estratégia se referindo a medidas determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, e não por ele próprio. Assim, requereu que o Estado do RJ informasse o nome das autoridades que tinham e têm responsabilidade para cumprir as ordens da Corte Regional (Brasil, 2020aa).

4.2.1.7 Realizando ameaças

O STF realizou medidas coercitivas para o cumprimento de suas ordens judiciais, como ocorre com os demais processos judiciais de uma ordem geral, principalmente de índole subjetiva¹³⁰. Assim, o Tribunal adotou práticas que mobilizaram estratégias para advertir os entes públicos e/ou as autoridades públicas para que se conformem às decisões judiciais. Essas ameaças podem ocorrer de modo anterior (*a priori* – o Tribunal realiza a ameaça antes de constatar um descumprimento de decisão judicial) ou posterior (*a posteriori* – a ameaça ocorre após a constatação do descumprimento).

Algumas práticas que representam a estratégia são relatadas a seguir.

4.2.1.7.1 *Reforço discursivo ao caráter obrigatório das decisões judiciais*

Nesse tipo de prática, o STF ressalta discursivamente a obrigatoriedade das decisões judiciais. Em debates na ADPF 709 MC-Ref, o Min. Ricardo Lewandowski afirmou que “o Supremo Tribunal Federal e o Poder Judiciário não podem estabelecer recomendações ou fazer pedidos. O Supremo Tribunal Federal e o Poder Judiciário determinam”¹³¹ (Brasil, 2020ag, p. 75). Na mesma ação, o Tribunal conjugou o discurso da obrigatoriedade ao discurso da gravidade da violação a decisões judiciais, afirmando que “em um Estado de Direito, poucas coisas são tão graves como o desrespeito a uma decisão judicial, tanto mais quando emanada do Plenário do Supremo Tribunal Federal” (Brasil, 2020i, p. 2).

¹³⁰ Nas ações do controle concentrado de constitucionalidade, normalmente caracterizadas como processos objetivos, a eficácia prática da decisão judicial se resolve com a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de ato normativo, produzindo os efeitos suficientes da atuação judicial. A exceção ocorre, principalmente, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, em que pode ser necessária a adoção de condutas posteriores por órgãos e autoridades. Quando o ato objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental não possui natureza normativa, a declaração da invalidade do ato também é suficiente à eficácia prática da decisão judicial. Nessa situação, eventual inobservância da invalidação do ato, assim como ocorreria com a eventual inobservância da declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de ato normativo, pode ser arguida perante o STF mediante simples reclamação constitucional.

¹³¹ A afirmação foi realizada no âmbito de discussão sobre a proposta de concessão de medida cautelar para que a União confeccionasse um diagnóstico sobre a situação de terras indígenas, principalmente em relação aos ocupantes ilegais. Embora a proposta tenha sido rejeitada pela maioria, o trecho representa a prática descrita.

4.2.1.7.2 Cominação de multa

O STF adotou a prática de ameaçar a imposição de multas ao ente público demandado para o caso de descumprimento de ordem judicial (Brasil, 2021i, 2022j, 2022g), que pode ter um valor fixo (Brasil, 2022g), ser computada por dia de desobediência (Brasil, 2021i) ou ser majorada progressivamente na hipótese de reiterado descumprimento (Brasil, 2022j).

4.2.1.7.3 Ameaça de encaminhamento de documentos ao Ministério Público para a apuração de crime de desobediência

O STF recorreu discursivamente ao tipo penal do crime de desobediência (art. 330 do Código Penal) como prática de ameaça para o cumprimento das determinações judiciais¹³². Nesse sentido, ameaçou encaminhar documentos dos autos ao Ministério Público para apurar a ocorrência do referido crime, em caso de resistência ao cumprimento da determinação judicial, como ocorrido na ADPF 709 (Brasil, 2022f, p. 14).

4.2.1.7.4 Apresentação de relação de autoridades responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais por parte do ente público demandado

A Corte também adotou a prática de determinar ao ente demandado a indicação de quais são as autoridades de sua estrutura burocrática responsáveis pelo cumprimento da decisão judicial. Ela consiste tanto em uma medida de ameaça, como em um mecanismo que facilita que o Tribunal realize ameaças posteriores, direcionadas. Essa prática também compôs a estratégia de identificação de autoridades responsáveis, abordada anteriormente.

¹³² A prática não se confunde com as situações em que o STF efetivamente encaminhou documentos a órgãos de persecução penal, como ocorreu também na ADPF 709 (Brasil, 2023m). Nestes casos, a prática não é uma estratégia de ameaça, mas a aplicação efetiva de uma medida coercitiva, para o cumprimento de decisão judicial ou para a cooperação com os órgãos de persecução penal quanto a investigações de fatos pertinentes à situação retratada nos autos da ação constitucional. Como exemplo dessa situação diversa, vide decisão do relator na ADPF 709: “intime-se a Procuradoria-Geral da República, para ciência do conteúdo integral destes autos, com vistas à apuração de eventual crime de desobediência (art. 330, CP) em virtude do descumprimento das decisões judiciais nele proferidas, bem como para fins de responsabilização das autoridades envolvidas. Saliento que os fatos nele narrados podem guardar parcial relação com a grave crise humanitária na Terra Indígena Yanomami. 2. Intime-se, igualmente, a Superintendência Regional da Polícia Federal de Roraima acerca deste feito, em razão da possível existência informações relevantes para o inquérito em que se apura a prática de crime de genocídio e de omissão de socorro contra a População Yanomami, tal como noticiado pela imprensa” (Brasil, 2023o, p. 2).

4.2.2 Estratégias de fomento à construção de capacidades estatais

Nos processos estruturais, o Poder Judiciário objetiva superar o problema estrutural capacitando o poder público para com ele lidar. Conforme o Min. Relator Edson Fachin na ADPF 635, há nessas ações a pretensão de “promover uma mudança institucional que permita superar o estado de coisas inconstitucional” (Brasil, 2023q, p. 7). Para esse propósito, o STF mobiliza estratégias de fomento à construção de capacidades estatais, abordadas nas seções seguintes.

4.2.2.1 Determinando o planejamento

A determinação para que o ente público demandado planeje uma intervenção no problema estrutural é uma estratégia de construção de capacidades estatais que se mostrou como uma das características principais dos processos estruturais analisados. Além de obrigar o planejamento, o STF adota medidas para o tornar efetivo.

Na ADPF 635 MC-ED, o Min. Gilmar Mendes afirmou que a confecção de um plano de ação orienta a atuação dos órgãos estatais para o fim almejado, coordenando ações (Brasil, 2022ac). Na ADPF 709, o Min. Edson Fachin reconheceu a importância de um planejamento eficiente, caracterizando-o como “fundamental para o correto enfrentamento da emergência em saúde ocasionada pela atual pandemia, a fim de se preservar o maior número de vidas possível, e minorar os efeitos deletérios que a Covid-19 deixará nos territórios indígenas” (Brasil, 2020ag, p. 115). Na visão do Min. Luís Roberto Barroso, na ADPF 347, a formulação de plano nacional e de planos estaduais e distritais para a intervenção no sistema penitenciário seria “talvez o aspecto mais relevante do que estamos aqui decidindo” (Brasil, 2023aa, p. 90).

A estratégia consiste em exigir do ente público demandado a atividade de planejamento. A prática que normalmente materializa essa determinação é o deferimento de medidas que estabelecem prazo para que o ente público apresente um plano de ação sobre a temática da ação estrutural, cautelarmente ou no julgamento de mérito. Para além dessa determinação, a Corte acompanha o procedimento do planejamento, com o auxílio de terceiros e atores processuais. O STF intervém não apenas no mérito dos planos confeccionados, como, também, para aprimorar a capacidade de planejamento da burocracia estatal.

A condição para a adoção da estratégia é a constatação de que há uma insuficiência na atuação estatal em relação ao problema estrutural. Essa condição se assemelha, portanto, aos

pressupostos utilizados para caracterizar uma lide constitucional como estrutural¹³³. Ao constatar dificuldades na elaboração dos planos, a estratégia da Corte passou a abarcar, também, o aprimoramento da capacidade de o ente demandado realizar a atividade de planejamento.

O uso da estratégia se amparou, discursivamente, na compreensão de que meras determinações judiciais, sem a confecção de planos de ação, não seriam suficientes para resolver o problema estrutural (Brasil, 2020ag, p. 26). Também compôs o discurso da Corte a afirmação de que atribuir ao Poder Executivo a prerrogativa de elaborar os planos de ação legitimaria a atuação judicial, em razão do respeito às competências constitucionais do referido poder e da limitação das capacidades institucionais do Poder Judiciário¹³⁴⁻¹³⁵. Além disso, para o Tribunal, a elaboração de planos permitiria a economia de recursos judiciais, como o seu tempo e a sua pauta, porque com a sua confecção o julgamento da ação se basearia em trabalho apresentado pelo Poder Executivo, na forma de análise de eventuais incompatibilidades do plano com parâmetros e diretrizes estabelecidos judicialmente e a partir das divergências manifestadas pelas partes¹³⁶ (Brasil, 2020ac, p. 184–185).

A estratégia pode abarcar a confecção de um ou mais planos de ação, sendo possível que algum plano seja mero desdobramento de outro. Na ADPF 709, a Corte determinou a elaboração de ao menos 5 (cinco) planos: o Plano de Barreiras Sanitárias (voltado aos povos indígenas em isolamento e de recente contato) (Brasil, 2020k, 2020ag), o Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros (Brasil, 2020k, 2020ag), o Plano de Isolamento de Invasores (designado de Plano Sete Terras Indígenas, quando confeccionado) (Brasil, 2021g, 2021af); o Plano de Execução e Monitoramento do Plano Geral (Brasil, 2021g) e o plano para aperfeiçoar o SasiSUS¹³⁷ (Brasil, 2023i). Conforme sugerido pela denominação, o Plano de Execução e Monitoramento do Plano Geral estava intimamente relacionado ao Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros.

¹³³ Sobre esse ponto, vide o tópico 4.2.3.1.

¹³⁴ Sobre a abordagem das capacidades institucionais, vide a nota 193 do tópico 4.2.3.2 deste estudo.

¹³⁵ Como exemplo, vide esta afirmação na ADPF 347: “o Judiciário, nós aqui, não temos a expertise própria para a elaboração de um plano para o sistema carcerário. É preciso que as autoridades carcerárias, as autoridades do Poder Executivo e, eventualmente, as autoridades legislativas atuem na produção de um plano. O que nos cabe é diagnosticar o problema e dizer as metas que têm que ser atingidas. Essa é a decisão principal. Em seguida, os órgãos competentes elaboram o plano e o submetem ao Judiciário para verificar se eles atendem às necessidades mínimas, respeitadas as escolhas políticas onde sejam legítimas” (Brasil, 2023aa, p. 92).

¹³⁶ O Min. Gilmar Mendes apresentou essa compreensão na ADPF 635 MC. Naquela oportunidade, a maioria do Tribunal indeferiu o pedido de medida cautelar para determinar a confecção de plano de ação por parte do Estado do RJ. A concessão da cautelar apenas ocorreu no julgamento dos embargos de declaração opostos em relação ao referido acórdão. Apesar disso, o trecho do voto é representativo da compreensão do STF sobre o uso da técnica decisória, até porque ela foi adotada no julgamento dos embargos de declaração.

¹³⁷ O STF também mencionou na ADPF 709 um plano de contingência para a hipótese de contato de povos indígenas em isolamento e de recente contato com terceiros (Brasil, 2020o). Entretanto, esse plano de contingência estaria inserido no contexto do Plano de Barreiras Sanitárias.

Na ADPF 742, o STF determinou a confecção de um Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola (Brasil, 2021ae), bem como a elaboração de plano de comunicação (referente a campanhas de vacinação para a Covid-19 em relação às populações quilombolas) (Brasil, 2021n) e de plano de distribuição (referente a equipamentos de proteção individual para as populações quilombolas) (Brasil, 2021o). A ação também teve por objeto o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, que já havia sido elaborado administrativamente pela União – ou seja, cuja confecção não decorreu de uma imposição judicial. A atuação do Tribunal abarcou, assim, determinações para a modificação desse plano¹³⁸.

Outras determinações de elaboração de um plano de ação formal são listadas a seguir:

- a) plano de redução da letalidade policial e controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, de responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro (ADPF 635) (Brasil, 2022ac);
- b) plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, de responsabilidade do Poder Executivo Federal (ADPF 976) (Brasil, 2023o);
- c) plano de ação para a regularização e proteção das terras indígenas com a presença de povos indígenas e de recente contato (ADPF 991) (Brasil, 2022k);
- d) Plano Nacional de Intervenção no Sistema Prisional, a ser elaborado pela União em conjunto com o DMF do CNJ, bem como a elaboração de planos estaduais e distrital, pelos Estados e pelo Distrito Federal (ADPF 347) (Brasil, 2023aa).

O STF atribuiu a tarefa de elaboração do plano de ação ao ente público demandado. Adotando um discurso de que seria necessário que o Poder Executivo elaborasse o plano, a Corte rejeitou pedido na ADPF 709 para que o plano de ação fosse elaborado pelo CNDH, apenas permitindo que o conselho participasse de sua confecção (Brasil, 2020k). Para além dessa centralidade do ente público demandado na elaboração dos planos, há peculiaridades em

¹³⁸ O STF determinou a modificação do plano em decisão monocrática que apreciou embargos de declaração opostos em relação ao acórdão de mérito (Brasil, 2021y). A menção ao plano não constou na parte dispositiva desse acórdão, embora o voto do Min. Relator Marco Aurélio tenha abordado a questão (Brasil, 2021ae).

cada ação quanto à participação, ou não, de terceiros nessa atividade, incluindo a forma dessa participação¹³⁹.

Na ADPF 709, a Corte estabeleceu que o Plano de Barreiras Sanitárias seria elaborado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação. Ela também elaboraria o Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, mas com a participação do CNDH e de representantes das comunidades indígenas, e com o apoio técnico da Fiocruz e do Grupo de Trabalho em Saúde Indígena da ABRASCO. O STF facultou que a União indicasse outras autoridades ou órgãos cujo envolvimento na tarefa fosse conveniente (Brasil, 2020k).

Quanto ao Plano de Isolamento de Invasores, além da menção a diversos órgãos federais como responsáveis por sua confecção, o STF determinou a participação Funai, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) e da Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como outros que fossem necessários para prestar apoio ao planejamento e à sua execução (Brasil, 2021g). Em relação ao Plano de Execução e Monitoramento do Plano Geral, o Tribunal determinou a sua elaboração pela União, mas, após contatar uma dificuldade em sua confecção, intimou o Presidente da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Fiocruz para que passassem a contribuir com a tarefa (Brasil, 2021k). Posteriormente, rejeitou o plano elaborado pela União e o dispensou temporariamente, determinando que o acompanhamento da execução do Plano Geral fosse feito por meio de planilha de relatório de monitoramento anexada à decisão judicial (Brasil, 2021f).

Quanto à ADPF 742, o Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola seria elaborado pela União, com a participação de representantes da CONAQ. Além disso, o STF determinou a constituição de um grupo de trabalho com a finalidade de debater, aprovar e monitorar a execução do Plano (Brasil, 2021ae), e designou a organização quilombola participante do grupo para servir de fonte de consulta à União para a elaboração do plano de comunicação sobre a vacinação entre comunidades quilombolas (Brasil, 2021n).

O Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, a seu turno, já havia sido elaborado pela União, e por ela deveria ser reformulado. Apesar de elaborado anteriormente ao julgamento do mérito da ADPF 742, o STF entendeu que não ocorreu a perda parcial do objeto da ação, em razão da necessidade de reformulações no plano (Brasil, 2021ae, p. 27). O STF

¹³⁹ Vitorelli (2024, p. 295–312) aborda as diferentes possibilidades quanto à atribuição de responsabilidade pela elaboração do plano, descrevendo as vantagens e as desvantagens de cada uma e apresentando referências a casos práticos nos quais cada um desses modelos foi aplicado. Nesse sentido, o autor aborda as alternativas de atribuir essa tarefa de elaboração do plano ao réu, a um terceiro imparcial, a um administrador judicial (interventor) e a uma entidade criada para essa finalidade.

também atribuiu à União a tarefa de elaborar o plano de distribuição de equipamentos de proteção individual às comunidades quilombolas (Brasil, 2021o).

Na ADPF 635, a Corte determinou que o Estado do Rio de Janeiro elaborasse o plano de ação, possibilitando que o MPRJ, a DPE/RJ e a OAB/RJ apresentassem sugestões e críticas que deveriam ser motivadamente acolhidas ou rejeitadas. De modo semelhante, o plano deveria ser submetido a consulta pública em audiência pública administrativa, para colher a opinião da sociedade civil (Brasil, 2022d).

Em relação à ADPF 976, além de outros órgãos, o CNDH, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), o Movimento Nacional da População em Situação de Rua e a DPU deveriam participar na elaboração do plano nacional (Brasil, 2023o, p. 43–44).

Na ADPF 347, a Corte determinou que a União confeccionasse o plano nacional de intervenção no sistema prisional conjuntamente com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do CNJ (DMF/CNJ), afirmando que iria decidir em caso de propostas conflitantes insuperáveis (Brasil, 2023aa). Na decisão, estabeleceu que caberia ao DMF/CNJ planejar as medidas relacionadas à atuação do Poder Judiciário e, ao Governo Federal, planejar as medidas materiais de caráter executivo (Brasil, 2023aa, p. 149–150). Além disso, tanto o plano nacional quanto os planos estaduais e distrital seriam submetidos ao debate público com a sociedade¹⁴⁰. Para a Corte, “a opção pelo debate permite a consideração de distintas perspectivas nos planos, aumenta o nível informacional e legitima a intervenção em política pública do ponto de vista democrático” (Brasil, 2023aa, p. 93).

Apesar das determinações acima, não é necessário que o plano de ação, nos processos estruturais, seja materializado em um documento formal que adote essa nomenclatura (Vitorelli, 2023, p. 34). Na ADPF 828 TPI-quarta-Ref, por exemplo, a Corte determinou o planejamento de um regime de transição para que o Poder Executivo e o Poder Judiciário lidassem com o fim da suspensão das desocupações coletivas, sem exigir a elaboração de um plano formal (Brasil, 2022aa).

Na operacionalização da estratégia abordada, o STF pode estabelecer de antemão diretrizes e critérios sobre questões que devem estar contidas no plano de ação¹⁴¹ e antecipar o

¹⁴⁰ A decisão não estabeleceu o modo pelo qual esse debate seria realizado, o que deveria ser acordado pela União e pelo DMF/CNJ, no caso do plano nacional (Brasil, 2023aa, p. 92–93).

¹⁴¹ Como exemplo, vide o voto do Min. Relator Marco Aurélio na ADPF 742: “ante o quadro de violação generalizada de direitos fundamentais dos quilombolas em virtude da pandemia covid-19, a agravar o estado de vulnerabilidade e a marginalização histórica, é imprescindível elaborar e executar, sem prejuízo de outras providências estabelecidas no âmbito de grupo de trabalho, plano governamental nacional, com a participação

debate sobre medidas a serem adotadas¹⁴² ou pode, também, posteriormente à apresentação do plano, indicar temas e itens que necessitam de reformulação¹⁴³. Na ADPF 709, ao determinar a elaboração de plano para o aperfeiçoamento do SasiSUS, a Corte afirmou que o plano deveria ter como base relatório de avaliação produzido pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do Poder Executivo Federal sobre o tema¹⁴⁴, que identificou a existência de problemas, suas causas e sugestões de medidas de aperfeiçoamento – ou seja, relatório avaliativo elaborado por órgão do Poder Executivo do ente demandado (Brasil, 2023h).

O STF compreende os planos como provisórios, a exigir contínuo aperfeiçoamento¹⁴⁵. Arenhart, Osna e Jobim (2022, p. 262) sustentam que os planos devem estar sujeitos a reelaboração caso se constate a sua insuficiência, inexecutabilidade ou inadequação para a obtenção do resultado almejado. Para a Corte, a realidade dos problemas tratados nos litígios estruturais pode, inclusive, demandar a confecção de planos possíveis (factíveis a curto prazo), em oposição à ideia de um plano ideal (Brasil, 2020o, p. 10).

Apesar de se manifestar sobre os planos de ação, nem sempre o STF afirma a necessidade de sua homologação em juízo. Na ADPF 742, o Min. Edson Fachin destacou que

de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq, por meio do qual formulados objetivos, metas, ações programáticas, cronograma de implementação e metodologias de avaliação, contemplando-se, ao menos, providências visando a ampliação das estratégias de prevenção e do acesso aos meios de testagem e aos serviços públicos de saúde, controle de entrada nos territórios por terceiros considerado isolamento social comunitário e distribuição de alimentos e material de higiene e desinfecção” (Brasil, 2021ae, p. 36). Em algumas situações, as diretrizes foram mais específicas, como ocorreu no julgamento do mérito da ADPF 347, em relação aos planos de intervenção no sistema penitenciário nacional (Brasil, 2023aa, p. 132–135).

¹⁴² Isso ocorreu no julgamento do mérito da ADPF 347 (Brasil, 2023aa).

¹⁴³ Como exemplo, vide decisão na ADPF 709: “iii) b quanto à vigilância e informação em saúde: toda e qualquer ação em saúde deve pautar-se pelos princípios da precaução e da prevenção, conforme reiterada jurisprudência do STF sobre a matéria. Na dúvida, a decisão adequada é aquela que elege o critério mais protetivo à saúde entre as alternativas existentes. Nessas condições, determino: (i) a priorização do teste RT-PCR, tanto para equipes de saúde, quanto para os povos indígenas, devendo-se desenvolver planejamento e logística específica, voltada a tal fim, e utilizar teste alternativo subsidiariamente; (ii) prazo de quarentena para entrada em terra indígena de 14 dias, devendo todas as diretrizes de saúde serem ajustadas a tal determinação imediatamente; (iii) detalhamento da logística e da prioridade de vacinação dos povos indígenas, inclusive dos situados em terras não homologadas (p. 216-217) e urbanos sem acesso ao SUS, nas mesmas condições dos demais povos indígenas aldeados, identificados os indígenas fundamentalmente com base em autodeclaração, nos termos do art. 1º da Convenção 169 OIT (v. itens V e VI, *infra*). Responsável: Ministério da Saúde, com apoio da FUNAI” (Brasil, 2021g, p. 7–8).

¹⁴⁴ Segundo informado na decisão, a CGU, a Secretaria de Orçamento Federal e o IPEA conduziram a avaliação (Brasil, 2023h, p. 11).

¹⁴⁵ Vide exemplo extraído de decisão na ADPF 709: “a União deve promover o contínuo aperfeiçoamento do Plano de Barreiras Sanitárias, inclusive tendo em conta as demais manifestações da APIB, da Procuradoria Geral da República, da Defensoria Pública da União e do Conselho Nacional de Justiça” (Brasil, 2020o, p. 9).

a decisão de mérito não previu a homologação do plano principal¹⁴⁶, mas, posteriormente, se manifestou sobre ele nas petições autuadas em apenso à ação constitucional. Na ADPF 347, ao contrário, a Corte afirmou que a homologação do plano seria imprescindível¹⁴⁷.

Para a avaliação do plano apresentado, com eventuais determinações de ajuste e reformulação, o STF acionou práticas baseadas no auxílio de uma série de atores processuais (requerentes, atores do sistema de justiça, amigos da corte, consultores e grupos de trabalhos nomeados pelo juízo etc.). Dentre essas práticas, solicitou a elaboração de parecer ao grupo de trabalho constituído no Observatório de Direito Humanos vinculado ao CNJ (ADPF 635) (Brasil, 2022c, p. 17), bem como a elaboração prévia de termo de referência por grupo de trabalho também constituído em virtude de decisão judicial para servir de parâmetro para a avaliação do plano a ser apresentado (ADPF 709) (Brasil, 2020m, p. 9).

Ao solicitar a manifestação de atores processuais sobre o plano de ação, o STF faz uma solicitação genérica (relativa ao plano de um modo geral, em todos os seus aspectos)¹⁴⁸ ou específica (determina a manifestação sobre pontos específicos do plano). Em algumas situações, o auxílio solicitado possuiu alto grau de especificidade, requerendo que informações específicas fossem fornecidas para o aprimoramento do plano¹⁴⁹.

Ao constatar dificuldades na elaboração de planos de ação, o STF acionou práticas de auxílio ao ente público demandado na atividade de planejamento. Após sucessivas rejeições de planos para o enfrentamento à Covid-19 em relação a povos indígenas, a Corte homologou parcialmente a quarta versão do plano, indicando à União os pontos que necessitavam de alteração e os órgãos e entidades responsáveis por cada um dos itens apontados (Brasil, 2021g).

¹⁴⁶ “Nessa compreensão, as intervenções da jurisdição se fazem à luz do atual ‘estado da arte’, e no caso, à luz dessa moldura no procedimento, não se trata, no momento ao menos, da mera homologação ou não dos planos apresentados, o que, de todo modo, não foi sequer previsto na decisão, mas, após a sua elaboração inicial, aqui já apresentada, a sua implementação e avaliação e revisão e readequação. Tudo de forma, como tem ocorrido, concomitante e continuamente. A urgência da questão e do vírus não permite que se construa um plano ótimo, para apenas após a concordância de todos, seja ele implementado” (Brasil, 2021d, p. 9).

¹⁴⁷ “No que se refere à necessidade de homologação dos planos por parte do Supremo Tribunal Federal, as considerações já tecidas acima e a necessidade de detalhamento das diversas medidas já aludidas, bem como de seus indicadores, não deixam dúvidas quanto à sua imprescindibilidade. A título ilustrativo, o Tribunal precisa conhecer como se dará a conciliação entre a necessidade de criação de vagas, os distintos regimes de cumprimento de pena e a melhoria dos serviços a elas associados. Precisa aprovar os critérios utilizados na regulamentação da progressão no prazo legal (em caso de omissão estatal), bem como na compensação punitiva e na gestão de lotação no sistema carcerário. Deve acompanhar os aspectos orçamentários que interferem diretamente sobre a viabilidade dos planos e, sobretudo, verificar se eles são fiéis à sua decisão de mérito” (Brasil, 2023aa, p. 52–53).

¹⁴⁸ Nesse sentido, cf. Brasil (2023y).

¹⁴⁹ Vide a seguinte decisão na ADPF 709: “determino, por fim, que a APIB apresente, até 30.12.2020, lista de materiais e equipamentos de que necessitam as barreiras de contenção instaladas pelos próprios povos indígenas, para que a previsão do material possa ser incluída pela União no Plano Geral” (Brasil, 2020l, p. 5–6).

Conforme afirmado, além de estimular o planejamento, a estratégia abarcou o aprimoramento da capacidade do ente público de planejar. O Tribunal adotou práticas para realizar esse aperfeiçoamento à medida que verificou dificuldades na concepção e na elaboração de um plano adequado por parte da burocracia estatal.

Nesse sentido, a Corte agiu *indicando a forma de estruturação de um plano de ação*. Na ADPF 709, por exemplo, esclareceu que o planejamento deve conter medidas a serem executadas no futuro, e não o relato de medidas adotadas no passado¹⁵⁰. Na ADPF 347, afirmou:

Seja qual for o modelo lógico utilizado, o Plano a ser apresentado deve indicar: os problemas que serão enfrentados; os recursos necessários e disponíveis para sua execução (físicos, financeiros, humanos); as atividades diretas e indiretas necessárias para a execução da política; os resultados diretos e quantificáveis de cada atividade da política; as mudanças observadas nos diferentes atores, com os resultados das intervenções a serem realizadas; os impactos esperados da intervenção na realidade; os indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos, valor da linha de base e frequência da coleta, e órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade e medidas previstas para lidar com os aspectos negativos (Brasil, 2023a, p. 125).

A Corte também atuou *informando que o planejamento não pode ser genérico*¹⁵¹. O planejamento serve para orientar a atuação da burocracia estatal, objetivo não cumprido por previsões genéricas. O plano não pode se confundir com uma mera declaração de intenções, na forma como a DPU caracterizou a primeira versão do Plano de Enfrentamento da Covid-19 para Povos Indígenas Brasileiros.

¹⁵⁰ “À luz de tais normas, determino que, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a participação do Ministério da Saúde, da FUNAI e da SESAI, e sem prejuízo da participação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, se produza uma nova proposta de Plano Geral. A nova versão deve: (i) Constituir um documento único, dividido em 3 partes (sem prejuízo dos eixos já contemplados na atual minuta), a saber: Parte 1: medidas gerais destinadas a todos os Povos Indígenas; Parte 2: medidas específicas, voltadas ao atendimento e expansão dos serviços de saúde aos Povos Indígenas situados em TIs não homologadas; e Parte 3: medidas específicas destinadas ao isolamento de invasores e à contenção de novas invasões; (ii) Limitar-se a providências em curso e a medidas futuras, suprimindo aquelas já concluídas, uma vez que o propósito do documento é planejar ações de enfrentamento à pandemia, e não efetivar uma prestação de contas (além do que a mistura entre ações passadas e futuras compromete a sua clareza) [...]” (Brasil, 2020h, p. 10–11).

¹⁵¹ Vide manifestação do Min. Relator Marco Aurélio no julgamento de mérito da ADPF 742: “considerada a publicação do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, o Governo Federal procedeu à inclusão dos povos quilombolas na fase prioritária, em virtude do estado de vulnerabilidade. Limitou-se a fazer indicação genérica, deixando de prever protocolos sanitários voltados à efetividade da medida e de articular ações programáticas a fim de evitar descompasso nas unidades da Federação. Das páginas 39 e 40 do Plano depreende-se que, na primeira fase, na qual inseridos trabalhadores de saúde, pessoas de 75 anos ou mais, de 60 anos ou mais institucionalizadas, indígenas aldeados em terras demarcadas e povos e comunidades tradicionais, não há especificação nem do quantitativo populacional nem das doses a serem destinadas aos remanescentes dos quilombos. Tampouco foram estabelecidos objetivos, metas, cronograma e providências para a imunização prioritária. Não basta a inclusão formal dos quilombolas no grupo dos primeiros a serem imunizados, se desacompanhada de planejamento conducente à eficácia da medida. É preciso viabilizar a concretização dos preceitos fundamentais atinentes à dignidade da pessoa humana, à vida e à saúde” (Brasil, 2021a, p. 39–40).

Para aprimorar a competência de planejamento da burocracia estatal, o STF também atuou *determinando o estabelecimento de metas, objetivos, cronogramas e mecanismos de monitoramento no plano de ação*¹⁵². Assim, aspectos atinentes ao acompanhamento da execução do plano e à avaliação da sua efetividade devem ser pensados durante o planejamento.

A Corte também agiu *determinando o uso de metodologia para o detalhamento do plano de ação*. Para evitar que o plano seja genérico e que não contenha mecanismos que facilitem o seu monitoramento, algumas metodologias podem ser utilizadas para detalhar o plano de ação. Na ADPF 709, atendendo a sugestão do CNJ, o STF determinou o uso da Planilha 5W2H para o detalhamento do Plano de Barreiras Sanitárias (Brasil, 2020o, p. 9). Referida planilha possui sete perguntas que auxiliam na confecção de planos de ação e no posterior monitoramento, que são: *What* (definição do que será feito), *Why* (por qual razão), *Where* (local onde será feito), *When* (quando será feito), *Who* (por quem será feito), *How* (como será feito) e *How much* (quanto custará para ser feito) (Baptista *et al.*, 2018).

Para além disso, a Corte adotou práticas para lidar com a urgência da intervenção no problema estrutural enquanto não fosse elaborado e aprovado o plano de ação. Na ADPF 635 MC-ED, até a finalização do plano de redução da letalidade policial, determinou que fossem observados os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei¹⁵³, por ocasião do emprego e da fiscalização da licitude do uso da força policial (Brasil, 2022ac). Na ADPF 709, homologou parcialmente e determinou a implementação imediata do Plano de Barreiras Sanitárias, que deveria ser aperfeiçoado no curso da execução (Brasil, 2020o).

Para Vitorelli (2024, p. 84, 470–471), a determinação para a elaboração de planos está autorizada no art. 23 do Decreto-Lei nº. 4.657/1952 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). O planejamento abrange os estágios de formulação de políticas e de tomada de decisão política do ciclo de políticas pública. Assim, envolve levantar e sopesar as opções para a resolução do problema (formulação de políticas) e decidir qual ou quais delas serão efetivamente adotadas, constando no plano de ação (tomada de decisão política).

Para Sabel e Simon (2004, p. 1071), a formulação de planos induz deliberações internas à burocracia estatal e a transparência externa de sua atividade. Além disso, o

¹⁵² Vide o exemplo constante na Pet da ADPF 742: “deve ainda a União apresentar, de forma concreta, com indicação de agentes competentes e prazos, as ‘as metas, objetivos e mecanismos de monitoramento dos resultados das medidas indicadas no Plano Nacional de Enfrentamento à Covid-19 para a População Quilombola e atribuídas ao INCRA e à FCP’” (Brasil, 2021s, p. 14).

¹⁵³ O documento foi adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1999 (Brasil, 2022ac, p. 196).

planejamento revela o caráter prospectivo e teleológico dos processos estruturais¹⁵⁴, ainda que por vezes se exija a adoção de medidas imediatas. O objetivo final do processo estrutural é a modificação, para o futuro, de um comportamento institucional que causa ou permite a condição de lesão a direitos (Arenhart, 2013; Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 88; Chayes, 1976, p. 1292; Fiss, 1979, p. 23; Vitorelli, 2023, p. 34, 2024, p. 375), como modo de superar o estado de coisas atual (Galdino, 2019). De acordo com Arenhart e Osna (2023, p. 286), essa mentalidade voltada para o futuro normalmente também é necessária para a conformação de políticas públicas.

4.2.2.2 Monitorando o cumprimento das decisões judiciais e dos planos de ação

Outra estratégia que foi um dos fatores centrais nos processos analisados é o monitoramento do cumprimento das decisões judiciais e dos planos de ação, caracterizada por Jobim (2023, p. 98) como uma prática quase unânime de medida estruturante nas Cortes pelo mundo. Por intermédio dessa estratégia, a Corte verifica se e como ocorreu o cumprimento das determinações judiciais e das medidas previstas nos planos de ação elaborados pelo ente público demandado, bem como avalia os efeitos decorrentes. Assim, há dois sentidos para o monitoramento nos discursos do STF nos processos estruturais: verificação quanto ao cumprimento das medidas previstas em decisões judiciais e planos de ação (implementação) e avaliação dos efeitos decorrentes das medidas adotadas.

Essas duas concepções de monitoramento possuem interlocução com dois estágios do ciclo de políticas públicas: a implementação e a avaliação. Enquanto na implementação a decisão política é transformada em ação, com a alocação de recursos financeiros e humanos, na avaliação se verifica como a política está funcionando, analisando os meios empregados e os resultados obtidos em comparação aos resultados esperados (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

O monitoramento de uma política pública, envolvendo indicadores e metas, é essencial para a sua efetividade (Barcellos, 2018, 2023), ao possibilitar a sua avaliação e, consequentemente, reformulação, caso necessário. De modo análogo, o monitoramento judicial é compreendido como essencial para que o processo estrutural seja um instrumento de transformação da realidade, possuindo, também, um efeito de ampliação da transparência da

¹⁵⁴ O STF reconheceu o caráter prospectivo dos provimentos estruturantes na ADPF 709: “desde a sua origem, em Brown II, os processos estruturais servem para identificar uma realidade que viola sistematicamente direitos fundamentais, contribuindo com a reorganização dos entes públicos responsáveis por modificar essa realidade. Não basta olhar para o passado na tentativa de reparar os danos que já ocorreram. Por isso, as decisões estruturais são prospectivas; buscam eliminar os efeitos decorrentes da violação de direitos e prevenir a continuidade da violação a direitos fundamentais, mediante a modificação das condições que dão causa a essas violações e a reorganização das instituições que estão falhando” (Brasil, 2023h, p. 13).

atuação estatal (Casimiro, 2022, p. 469). Segundo Pires e Gomide (2014, p. 370), os mecanismos de monitoramento compõem o aspecto técnico-administrativo da capacidade estatal. Assim, “estes mecanismos dotam os arranjos de capacidade de acompanhamento da execução das ações, gerando informações importantes sobre os obstáculos a serem superados e correções de rumos a serem feitas, contribuindo para que os resultados ocorram nos prazos estabelecidos” (Pires; Gomide, 2014, p. 371).

Diferentes dimensões do monitoramento se sobrepuseram nos casos analisados: o monitoramento das medidas previstas em decisões judiciais ou planos de ação e o monitoramento da execução da política pública. Essa sobreposição ocorre porque as medidas previstas nos planos de ação (ou nas decisões judiciais) passam a compor o escopo da política pública, executada em articulação e sob a supervisão do Poder Judiciário. Monitorar o cumprimento de planos e de decisões judiciais passa a ser, igualmente, monitorar a execução da política pública, ao menos nos aspectos que são objeto do litígio estrutural.

O monitoramento judicial abarca tanto o cumprimento de decisões judiciais quanto as medidas previstas no plano de ação elaborado em virtude de ordem judicial. Assim, mesmo que determinada medida ou item previsto no plano não esteja indicado no pronunciamento judicial que determinou a sua elaboração, a Corte o supervisiona e o acompanha (Brasil, 2021t).

Além de abranger a verificação se as medidas previstas foram cumpridas, o monitoramento abrange a sua eficácia, em termos de avaliação dos efeitos das medidas planejadas e executadas. Essa análise permite ao STF realizar modificações na estratégia de enfrentamento do problema estrutural¹⁵⁵. Conforme afirmação do Min. Relator Marco Aurélio na ADPF 742, “a verificação da efetividade de certa política pública exige monitoramento e avaliação qualificada, garantindo-se a adequada alocação de recursos considerados os objetivos e metas propostos” (Brasil, 2021ae, p. 37). Como exemplo de medida para possibilitar essa avaliação, o relator determinou, na ADPF 709, que, à medida em que fossem realizadas operações para o isolamento de invasores no âmbito do Plano Sete Terras Indígenas, a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da República apresentassem relatórios que permitissem a avaliação das ações realizadas e o aperfeiçoamento das operações (Brasil, 2021v, p. 10).

¹⁵⁵ Reconhecendo discursivamente a questão, vide a seguinte afirmação do Min. Luís Roberto Barroso na ADPF 347: “com relação à necessidade de monitoramento com base nos pertinentes indicadores, trata-se de medida imprescindível para a efetividade de processos estruturais, como já demonstrado. Além disso, a situação do sistema prisional é dinâmica e se alterará à medida que as soluções sejam implementadas. Tal experiência demonstrará que algumas providências funcionam melhor do que outras; e certas medidas poderão demandar adaptações e reformulações. Nesse sentido, a atuação do STF precisa estender-se ao longo de toda a execução do julgado e, portanto, dos planos, cabendo-lhe, inclusive, proferir decisões específicas e complementares, em caso de óbices institucionais à sua concretização ou descumprimentos e resistências que venham a se mostrar insuperáveis na via administrativa” (Brasil, 2023aa, p. 151).

Alguns exemplos já relatados representam os reflexos da dimensão de avaliação na alteração das estratégias adotadas pelo STF para lidar com o problema estrutural. Nesse sentido o deferimento de diversas medidas cautelares na ADPF 635 MC-ED, como a determinação para a elaboração de um plano de redução da letalidade policial, após o Tribunal constatar que a medida de suspensão das operações policiais em comunidades e favelas fluminenses durante a pandemia da Covid-19 não foi suficiente para lidar adequadamente com o problema a médio prazo (Brasil, 2022ac). Outro exemplo ocorreu na ADPF 709, com a alteração da estratégia infrutífera de mero sufocamento dos invasores em terras indígenas, adotada inicialmente, para a de desintração dos territórios (Brasil, 2023n, p. 6). Posteriormente, o Tribunal ainda aperfeiçoou essa estratégia enquanto supervisionava os seus efeitos, determinando a adoção de medidas de médio e longo prazo para evitar que ocorresse novamente o retorno dos invasores após a desintração, por meio de ações de vigilância e medidas de caráter social em favor dos removidos, não realizadas anteriormente (Brasil, 2023h).

Desse modo, o STF ajusta as suas determinações em razão de avaliações realizadas quanto aos efeitos decorrentes das medidas executadas pelo poder público em resposta às determinações judiciais. Conforme exposto, parte das justificativas utilizadas para fundamentar o uso de decisões judiciais flexíveis nos processos estruturais está relacionada à necessidade de constante reavaliação da ordem judicial em atenção às alterações do contexto fático, seja em virtude dos efeitos da medida judicial, seja por outras razões.

Assim como identificado em relação à estratégia referente ao planejamento, o STF adotou a estratégia do monitoramento em condições semelhantes às condições para o reconhecimento de uma lide constitucional como estrutural. Ao rotular uma ação como estrutural, a Corte adota o discurso de que o monitoramento é necessário, como uma peculiaridade desses processos (Brasil, 2022ac, p. 520) e como medida imprescindível à efetividade das providências determinadas (Brasil, 2021h, p. 3).

O Tribunal justifica o uso da estratégia do monitoramento, em sua dimensão de avaliação, pelo discurso de que a complexidade envolvida nos litígios estruturais exige que a Corte esteja atenta às alterações nas circunstâncias fáticas e às dificuldades de cumprimento das ordens judiciais. Assim, o monitoramento se relaciona às características de abertura e de flexibilidade das decisões estruturantes e à superação de uma cisão rígida entre as atividades de cognição e de execução nos processos judiciais. Como reforço argumentativo, o STF também justificou práticas de monitoramento a partir de sua competência institucional para acompanhar o cumprimento de suas próprias decisões (Brasil, 2021y).

A literatura captura a superação da cisão rígida entre cognição e execução, durante o monitoramento, sob a ideia de retenção de jurisdição. Nesse sentido, o Tribunal manteria competência jurisdicional para acompanhar o litígio estrutural e a performance estatal após julgar o mérito do processo, modificando decisões anteriores ou proferindo novas decisões, se necessário (Brandão; Dantas, 2022, p. 332–333; Campos, 2022, p. 436–437; Vitorelli, 2024, p. 491). Essa avaliação dos resultados obtidos com as medidas anteriores permite um planejamento mais adequado de etapas subsequentes de enfrentamento ao problema estrutural (Vitorelli, 2018).

Segundo o STF, a realização de atos de monitoramento e de implementação, conjugados com a realização de audiências públicas, seria importante para manter as discussões sobre o tema tanto na pauta da Corte, como na opinião pública (Brasil, 2020ac, p. 186). Na ADPF 635, o Min. Luiz Fux sugeriu o monitoramento como uma medida importante de acompanhamento mesmo quando, em tese, o ente público demandado já havia executado a medida discutida. Isso ocorreu na ADPF 635 MC-ED, em que uma das medidas cautelares que o STF deferiu foi a determinação para que o Estado do Rio de Janeiro adquirisse sistema de posicionamento global (GPS) e sistema de gravação de áudio e vídeo para as viaturas e fardas dos agentes de segurança pública em prazo estipulado pela Corte. O magistrado relatou que, de acordo com informações fornecidas pelo governo estadual mediante ligação telefônica, os equipamentos já haviam sido adquiridos, mas insistiu no deferimento da cautelar para possibilitar o monitoramento da questão pelo Tribunal¹⁵⁶. Em momentos posteriores, o STF discutiu a forma de implementação desses equipamentos, durante o monitoramento, debatendo as prioridades para a sua instalação em relação às unidades policiais que os receberiam.

Como resultado da estratégia de monitoramento, o Tribunal pode avaliar a atuação do poder público como negativa (reconhecendo a insuficiência da atuação estatal em relação às determinações judiciais ou às medidas previstas no plano) ou positiva. Em relação às avaliações positivas, em determinadas situações a Corte destaca que ocorreu um avanço no enfrentamento ao problema estrutural, reconhecendo os esforços adotados por órgãos do ente público

¹⁵⁶ “Eu destaco aquilo que mencionei, no início, que recebi do governador do Estado, hoje, a notícia de que, muito embora o Tribunal de Contas tenha declarado a suspensão do contrato, ontem foi liberada a suspensão do contrato, mercê de a aquisição dos equipamentos já ter sido realizada outrora. Então, os equipamentos estão disponíveis, mas acho que vale a pena manter a determinação da aquisição nesse prazo porque, evidentemente, nós temos aqui um item de observação do cumprimento da decisão. Então, teremos condições de verificar se realmente esses equipamentos foram utilizados, foram adquiridos, serão utilizados conforme a *ratio essendi* desse voto” (Brasil, 2022ac, p. 513).

demandado¹⁵⁷. O STF adotou significativamente essa postura no julgamento do mérito da ADPF 347, realizado oito anos após o julgamento da medida cautelar, ao destacar inúmeras medidas que resultaram em avanço quanto à situação penitenciária brasileira, apesar de mantido o estado de coisas inconstitucional (Brasil, 2023aa). Na mesma ação, reconheceu positivamente a edição de lei federal que positivou a vedação ao contingenciamento de recursos do Funpen, determinada na medida cautelar (Brasil, 2022t, p. 7).

Além disso, o STF afirmou que ações adotadas anteriormente à decisão judicial não podem ser consideradas como cumprimento da ordem (Brasil, 2021u, p. 7). A realização de medidas pontuais que não sinalizam uma atuação abrangente e coordenada também não comprova uma intervenção efetiva no problema estrutural (Brasil, 2021ae, p. 33).

Em situações extremas, o STF adotou medidas enérgicas em relação ao descumprimento de decisões judiciais, como a intimação da Procuradoria-Geral da República para apurar eventual crime de desobediência e responsabilizar as autoridades envolvidas, após a notícia nos autos da ADPF 709 sobre uma crise humanitária na Terra Indígena Yanomami (Brasil, 2023m, p. 2).

Visando a criar uma estrutura institucional para apoiar os Ministros nessa atividade de monitoramento, além de exercer outras funções nos processos estruturais, o STF criou em 2023, no início da gestão do Min. Luís Roberto Barroso, o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) no âmbito da Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da Corte. O núcleo está previsto no art. 17, parágrafo único, I do Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, tornado público por intermédio da Resolução nº. 819, de 5 de fevereiro de 2024. O dispositivo assim dispõe sobre as competências do núcleo:

Parágrafo único. A AAJ é composta das seguintes unidades, às quais compete:
I - Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC): apoiar a identificação e processamento de ações estruturais e complexas; elaborar pareceres e notas técnicas em ações que tenham significativa repercussão econômica e social; compor as salas de monitoramento criadas para acompanhar ações estruturais específicas; auxiliar na construção de indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas adotadas; (Brasil, 2024, art. 17, parágrafo único, inc. I)

¹⁵⁷ Nesse sentido, por exemplo, a observação do relator na ADPF 709: “na parte concernente ao Plano de Barreiras Sanitárias, é importante reconhecer que houve avanços efetivos, para os quais se contou com inestimável apoio da Advocacia Geral da União. O plano foi elaborado, homologado parcialmente pelo Juízo e encontra-se em fase de implementação. O compromisso assumido pela União quanto à instalação das barreiras sanitárias e sua concretização progressiva representam um passo fundamental para a proteção dos PIIRC’s” (Brasil, 2020h, p. 4).

A AAJ substituiu o CESAL, instituído pela Resolução nº. 790/2022, de modo a estruturar, ampliar e qualificar esse centro, “dotando-o de equipe interdisciplinar adequada ao desempenho de suas funções” (Supremo Tribunal Federal, 2023, p. 2).

O STF adotou diversas práticas e mecanismos para realizar o monitoramento, descritos a seguir.

4.2.2.2.1 Determinação para que se comprove o cumprimento de medidas específicas

Por essa prática, o STF determina ao ente público demandado que apresente em juízo a comprovação de que realizou medidas previstas em plano de ação ou em determinação judicial. Como exemplos, a Corte determinou que a União comprovasse o efetivo encaminhamento de equipamentos de proteção individual a comunidades quilombolas no contexto da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2021o) e a efetiva destinação de testes de Covid-19 em benefício dessas comunidades (Brasil, 2021r).

4.2.2.2.2 Determinação para que se forneça dados para a avaliação do cumprimento de medidas

A Corte também adotou a prática de determinar que o ente público demandado forneça dados para que avalie se a medida prevista em plano de ação ou em decisão judicial foi cumprida a contento, considerando a sua natureza aberta¹⁵⁸.

4.2.2.2.3 Determinação para que se apresente informações e esclarecimentos

O STF acionou a prática de determinar ao ente público demandado a apresentação de informações e esclarecimentos durante o monitoramento. Na ADPF 709, a Corte determinou à União que “esclareça se estão presentes servidores da SESAI em todas as barreiras sanitárias, com base em quais critérios são alocados (ou não) e por quê” (Brasil, 2021h, p. 3).

¹⁵⁸ Nesse sentido decisão monocrática na ADPF 709: “no que se refere ao acompanhamento do cumprimento da cautelar sobre a extensão do serviço especial de saúde a indígenas localizados em terras não homologadas, deve a União apresentar dados discriminados sobre: (i) áreas e territórios nessa situação, equipes e insumos necessários ao atendimento, fluxos de assistência entre SESAI e SUS, readequação orçamentária dos DSEIs, dados discriminados sobre atendimentos à saúde ocorridos em cada terra, após o deferimento da cautelar; e sobre (ii) a entrega de cestas alimentares implementadas em favor das comunidades situadas em terras não homologadas, especificando entregas separadamente, antes e depois da cautelar, bem como quantitativos e composições das cestas” (Brasil, 2020h, p. 12).

As informações podem dizer respeito a diversos pontos relacionados às medidas previstas em plano de ação ou em decisão judicial, como o esclarecimento sobre o modo como a medida está sendo cumprida. Na ADPF 709, o STF determinou que a União informasse “comprovadamente, como está ocorrendo a identificação de povos indígenas urbanos com barreira de acesso ao SUS, tanto para fins de vacinação prioritária, como para fins de atendimento de saúde” (Brasil, 2021x, p. 6). As informações podem se referir, também, à forma como o ente público pretende executar medidas previstas. Assim, no contexto de medidas para assegurar renda às comunidades quilombolas durante a pandemia da Covid-19, constatado que a legislação exigia dos potenciais beneficiários de programa de agricultura familiar o cumprimento de certos requisitos formais, o Tribunal determinou à União que informasse como pretendia ampliar e facilitar o cadastramento de agricultores familiares quilombolas para se habilitar à política pública (Brasil, 2022p).

Na Pet 9700 da ADPF 742, o STF solicitou informações relativas à execução orçamentária realizada pelo ente público¹⁵⁹. Nessa ocorrência, portanto, as avaliações vinculadas à atividade de monitoramento seriam realizadas a partir de uma análise da realização do orçamento público.

Na ADPF 709, a Corte adicionou à determinação de fornecimento de informações uma prática de confrontamento de informações por fontes diversas. Paralelamente à determinação para que a União indicasse quais são as barreiras sanitárias das prioridades 1 e 2 do Plano de Barreiras Sanitárias que estariam suspensas ou pendentes de implementação, determinou que diversos atores processuais (APIB, PGR, DPU e CNDH) apresentassem as mesmas informações (Brasil, 2020i).

4.2.2.2.4 Determinação para que sejam explicitados os motivos do descumprimento de medidas

A Corte também adotou a prática de determinar ao ente público demandado a explicitação das razões pelas quais descumpriu medidas previstas em plano de ação ou em

¹⁵⁹ Conforme a decisão monocrática do Min. Relator Edson Fachin: “pelas observações grifadas, há insuficiência nas informações prestadas, devendo a União detalhar as informações sobre as despesas orçamentárias especificamente destinadas às comunidades quilombolas no período pandêmico de acordo com os respectivos programas, bem como informar sobre a inexecução dos recursos orçamentários previstos e sobre as solicitações de créditos extraordinários. Defiro, ademais, a intimação da União para que ‘a) nos termos do Despacho nº 215/2021/DIMOP/ENPIR/MMFDH, apresente informações sobre a necessidade de abertura de créditos extraordinários para que sejam cumpridas as determinações derivadas desta ação no que diz respeito à segurança alimentar e nutricional de quilombolas durante a pandemia’” (Brasil, 2022p, p. 6).

decisão judicial. Ela foi acionada tanto quando o Tribunal já tinha ciência de que as medidas não foram cumpridas integralmente (Brasil, 2020i), quanto de antemão, no sentido de que o STF determinou que o ente público apresentasse esse tipo de justificativa caso não comprovasse o cumprimento da medida (Brasil, 2021r).

4.2.2.2.5 Determinação para que o plano de ação contenha indicadores para a mensuração das medidas adotadas

O STF se preocupou com o posterior monitoramento durante a confecção de planos de ação, prática relacionada simultaneamente ao planejamento e ao monitoramento. Relacionado à dimensão de avaliação, o Tribunal informou que o plano de reestruturação do SasiSUS deveria conter indicadores e metodologias de monitoramento da política pública (Brasil, 2023j, p. 4).

A existência de indicadores e metas é essencial para o monitoramento da política pública. Abordando a relação entre o monitoramento de políticas públicas, o direito à informação e a intervenção judicial nas políticas públicas, Barcellos (2023, p. 212) sustenta a tese de que o direito de acesso à informação compreende também uma pretensão de que a informação de interesse geral exista, ou seja, de que ela seja coletada e colocada à disposição pela administração pública. Isso porque, como dito, é imprescindível para a avaliação da execução das políticas públicas que o poder público monitore as suas ações e resultados ao longo do tempo, coletando, processando e divulgando essas informações. Numa democracia, o direito à informação é um direito fundamental em si, mas também possui um papel instrumental relacionado à promoção dos demais direitos (Barcellos, 2023, p. 212–213).

Assim, para a autora, duas consequências concretas decorrem do direito à informação, em relação às políticas públicas: que elas contenham metas concretas e mensuráveis, passíveis de serem exigidas do poder público (em termos de existência e publicidade), e que os sistemas de monitoramento possibilitem a apuração dos resultados desagregados da política pública (Barcellos, 2023, p. 213). Desse modo, conclui que o Judiciário pode exigir, com fundamento no direito à informação, que um sistema de monitoramento de políticas públicas exista e que a ele seja dada publicidade (Barcellos, 2023, p. 216).

4.2.2.2.6 *Determinação para que se realize o monitoramento de medidas de competência de outros entes políticos*

Conforme dito, a estratégia de monitoramento possui uma dupla dimensão, por abarcar o monitoramento da execução da política pública em si, além do monitoramento do cumprimento das medidas previstas em planos de ação e em decisões judiciais. Por essa razão, o ente público também é um agente num contexto mais amplo de monitoramento da política pública, e não apenas um objeto desse acompanhamento. Assim, a determinação para que o ente central (nos casos analisados, a União) monitore as atividades de outros entes políticos inseridos na cadeia administrativa de execução da política pública compõe a estratégia de monitoramento¹⁶⁰.

4.2.2.2.7 *Auxílio de terceiros no monitoramento*

O STF contou com o auxílio de diversos atores processuais para realizar o monitoramento – requerentes da ação, amigos da corte, atores do sistema de justiça, consultores, grupos de trabalho, parlamentares¹⁶¹, etc. O Tribunal discursivamente incentivou esse auxílio.

Na ADPF 635 MC-ED, o Min. Nunes Marques afirmou que a fiscalização do descumprimento de decisões judiciais seria um encargo atribuído às partes interessadas (requerente e amigos da corte), que, inclusive, estariam em melhor posição do que o MPF para noticiar inadimplementos¹⁶² (Brasil, 2022ac, p. 373). Na Pet 9700 da ADPF 742, o Min. Relator Edson Fachin demonstrou uma expectativa de cooperação por parte da CONAQ (arguente) para que informasse descumprimentos quanto ao fornecimento de cestas básicas às comunidades quilombolas em localidades específicas, para que o STF pudesse agir (Brasil, 2022p, p. 14). Na ADPF 709, a decisão monocrática cautelar que determinou a confecção de um plano sobre o

¹⁶⁰ Um exemplo ocorreu na ADPF 742, em que o STF determinou que a União indicasse “medidas para monitoramento do acesso aos gêneros alimentícios no âmbito do PNAE pela população quilombola, não se restringindo à mera indicação dos repasses financeiros aos municípios, e informar como as famílias quilombolas tem sido efetivamente atendidas tendo em vista o fechamento das escolas durante a pandemia” (Brasil, 2021u, p. 18). Em regra, a competência para o efetivo fornecimento dos gêneros alimentícios do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos alunos recai sobre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inseridos na cadeia de execução da política pública.

¹⁶¹ Na ADPF 976, deputados e deputadas do PSOL oficiaram o STF noticiando declarações do Prefeito do Rio de Janeiro referentes à internação compulsória de usuários de drogas, medida que seria contrária às cautelares concedidas nos autos. O relator determinou a juntada do ofício aos autos e a notificação da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para se manifestar sobre o fato (Brasil, 2023x).

¹⁶² O magistrado realizou essa afirmação ao apreciar proposta do relator para que atores do sistema de justiça federal, incluindo o MPF, fossem responsáveis por investigar o descumprimento de ordens judiciais proferidas pelo STF nos autos. O plenário rejeitou a proposta, por maioria (Brasil, 2022ac).

enfrentamento da Covid-19 em relação aos povos indígenas afirmou que a sua execução seria monitorada por todos os atores em conjunto, o que envolveria o CNDH, representantes das comunidades indígenas, a Fiocruz e o Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da ABRASCO.

Em outras situações, o STF designou a atividade de monitoramento a um órgão ou ator, reservando a si a prerrogativa de decidir quando necessário. Assim, o Tribunal realizaria o monitoramento de forma indireta, a partir do monitoramento exercido por quem designado para tanto. Na ADPF 709, ao determinar à União a elaboração de plano de ação para aperfeiçoar o SasiSUS, a Corte determinou que a CGU, órgão de controle interno da União, realizasse o monitoramento do plano, com a produção de relatórios semestrais (Brasil, 2023h). A CGU havia participado de estudo avaliativo realizado no âmbito do CMAP a respeito do subsistema. Na mesma ação, o relator determinou a intimação da APIB (requerente), da Defensoria-Geral da União, da PGR e do CNDH “para acompanhamento da situação emergencial em questão [crise humanitária na Terra Indígena Yanomami] e de eventuais omissões em seu atendimento” (Brasil, 2023g, p. 3). Na ADPF 347, a seu turno, a Corte determinou ao DMF/CNJ o monitoramento da execução dos planos de ação sobre o sistema penitenciário, cabendo ao STF supervisionar e decidir em caso de descumprimento ou ocorrência de obstáculos institucionais que exigissem a adoção de decisões judiciais (Brasil, 2023aa).

Assim, o Tribunal adota um discurso de necessidade da participação dos atores processuais para que ocorra o adequado cumprimento das decisões em um processo estrutural (Brasil, 2021y). Nessa participação, são envolvidos partes e terceiros que integram os autos e, também, instituições ou autoridades de ordem diversa.

Nesse sentido, na ADPF 635 a Corte oficiou o CNMP para acompanhar o cumprimento de decisão judicial (Brasil, 2020aa, p. 10). Na mesma ação, solicitou a participação de autoridades federais por ocasião da discussão em audiência sobre as prioridades para a implementação de GPS e de sistemas de áudio e vídeo para os agentes de segurança fluminenses. De acordo com o Tribunal, seria necessária a presença no ato do Secretário de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, acompanhado do quadro técnico das forças policiais federais que adotassem ou estivessem em processo de adoção de câmeras (Brasil, 2023v). Na ADPF 976, o STF oficiou os Procuradores-Gerais de Justiça para fiscalizar o cumprimento das providências cautelares (Brasil, 2023z).

Outro exemplo do envolvimento de terceiros que não integram os autos em atividades de monitoramento, realizado de forma indireta, ocorreu na ADPF 635 MC-ED. Em seu voto, o Min. Relator Edson Fachin se referiu a estudo produzido pela Universidade Federal Fluminense que apontou indícios de que o Estado do RJ estaria descumprindo a medida cautelar de

suspensão, como regra, das operações policiais em comunidades e favelas durante o período da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2022ac). Desse modo, a universidade pública auxiliou a Corte no monitoramento, indiretamente.

Assim, os atores processuais auxiliaram a realização do monitoramento por diversas formas: denunciando o descumprimento de medidas previstas em ordem judicial ou em planos de ação; requerendo que o ente público demandado apresentasse esclarecimentos e informações sobre o cumprimento das medidas; manifestando sobre documentos e informações apresentados aos autos etc. Desse modo, ocorreu uma participação ativa dos atores processuais para a efetivação da estratégia de monitoramento mobilizada pelo STF. Vitorelli (2024, p. 317–321) relata diferentes estratégias que podem ser utilizadas nos processos estruturais para a realização do monitoramento, indicando as vantagens e as desvantagens de cada uma. O autor aborda a possibilidade de monitorar o cumprimento estrutural por intermédio do fornecimento de relatórios periódicos pelo gestor do plano, da realização de inspeções judiciais e ministeriais, do acompanhamento por perito ou administrador judicial e da criação de um comitê de monitoramento e avaliação, que pode conter a participação de representantes do autor e do réu. Essas alternativas não são excludentes, e a mobilização das organizações da sociedade civil e do grupo destinatário da decisão seria importante para o monitoramento da implementação nas decisões de prazo longo (Vitorelli, 2024, p. 321).

4.2.2.2.8 Ferramentas para a realização do monitoramento

Para além do auxílio de terceiros, a Corte utilizou ferramentas para realizar o monitoramento. Na ADPF 709, para monitorar o cumprimento do Plano de Barreiras Sanitárias e de medidas destinadas aos povos indígenas em isolamento e de recente contato, o juízo adotou uma planilha de dados com colunas predeterminadas, preenchida e apresentada periodicamente pela União (Brasil, 2022j). Em relação ao Plano de Enfrentamento à Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, embora a intenção inicial fosse realizar o monitoramento a partir de um plano específico para essa atividade, os sucessivos insucessos da União na formulação desse plano resultaram na adoção de uma planilha e de um relatório para esse fim (Brasil, 2021f).

Na ADPF 742, a Corte adotou um painel de inteligência analítica para auxiliar no monitoramento, divulgado em sítio eletrônico da União, aprovado pelo Tribunal (Brasil, 2021d, p. 13) e aperfeiçoado no curso do monitoramento com a inclusão de dados determinados pelo

juízo¹⁶³. A partir do discurso da necessidade de promover medidas de transparência ativa, o STF determinou ao Estado do Rio de Janeiro, na ADPF 635, a divulgação em sítio eletrônico das medidas adotadas para cumprir as decisões colegiadas da Corte (Brasil, 2023e).

4.2.2.2.9 *Providências processuais*

O STF adotou algumas práticas processuais para materializar a estratégia de monitoramento. Apesar de afirmar que o procedimento normal para alegar e analisar o descumprimento de ordens judiciais proferidas nas ações do controle concentrado de constitucionalidade é o instituto da reclamação constitucional (Brasil, 2022ac), realizou adaptações procedimentais para analisar esse descumprimento nos casos analisados, como a atuação de quatro expedientes com a classe processual “petição” em anexo à ADPF 742¹⁶⁴. Na opinião de Vitorelli (2024, p. 565), a prática seria interessante, pois teria possibilitado tratar cada um dos temas em momentos diferentes e com a participação de partes interessadas (*stakeholders*) qualificadas. Além disso, na ADPF 635, o STF designou audiência de cumprimento/reunião técnica para esclarecer pontos de vistas divergentes entre os atores processuais sobre as prioridades para a instalação de GPS e de sistema de áudio e vídeo nas viaturas e fardas dos agentes de segurança fluminenses (Brasil, 2023v).

4.2.2.3 Determinando a estruturação de pessoal

A existência de pessoal capacitado e em quantitativo suficiente para realizar as ações públicas está relacionada ao aspecto técnico-administrativo das capacidades estatais. Na ADPF 709, diante de informações sobre a insuficiência de servidores na Funai para a proteção de povos indígenas isolados e de recente contato, prestadas pelo Ministério dos Povos Indígenas, o Min. Relator Luís Roberto Barroso determinou a prorrogação de contratação temporária então vigente pelo prazo máximo de 1 (um) ano, “prazo em que deverá solucionar a questão, em definitivo, por meio da seleção e investidura de servidores efetivos” (Brasil, 2023i, p. 2–3).

Além da questão quantitativa relativa ao número de agentes públicos, o tema da estruturação de pessoal pode se relacionar à sua organização para a produção da política pública. Na ADPF 709, ao determinar à União a elaboração de um plano de reestruturação do SasiSUS,

¹⁶³ Como exemplo, por determinação da Corte a União acrescentou ao painel dados relativos ao acesso de comunidades quilombolas às políticas de agricultura familiar e ao fornecimento de água (Brasil, 2022p).

¹⁶⁴ Situação relatada no tópico 4.2.1.1.15.

o relator determinou a criação de uma estrutura de governança com a responsabilidade de planejar, monitorar e avaliar a implementação da decisão, apresentando informes mensais ao STF, a ser “composta por ocupantes de Cargos Comissionados Executivos (CCE) ou Funções Comissionadas Executivas (FCE) de nível 15 ou superior” (Brasil, 2023h, p. 9).

4.2.2.4 Determinando o aprimoramento de mecanismos de controle social

O STF buscou o aprimoramento de mecanismos de controle social sobre a realização das políticas públicas, como uma estratégia para fomentar a construção de capacidades estatais. Esse controle possibilita, em última instância, que a própria ação da burocracia estatal seja aperfeiçoada, à medida que facilita, com o auxílio da sociedade civil, que as falhas e deficiências sejam apontadas para correção e que a maior transparência no agir administrativo iniba condutas inadequadas por parte de agentes públicos.

A Corte materializou essa estratégia em práticas de ampliação de mecanismos de transparência da atividade estatal e de aumento do número de canais de denúncias fornecidos pela burocracia estatal ou o aperfeiçoamento dos existentes. Neste caso, o aperfeiçoamento abarcou dimensões como o escopo das denúncias, a acessibilidade aos canais e os desdobramentos decorrentes dessas denúncias, principalmente quanto ao retorno (*feedback*) ao denunciante sobre as providências adotadas em resposta à reclamação.

O Tribunal mobilizou a estratégia, em geral, a partir da provocação de atores processuais, como requerentes e amigos da corte, que suscitaram a necessidade de aprimorar esses mecanismos de controle social. As manifestações também serviram para subsidiar a Corte quanto à conduta a ser exigida do ente público para esse aperfeiçoamento. Além disso, nas petições autuadas em anexo à ADPF 742, o STF recorreu ao grupo de trabalho constituído em razão de decisão judicial para debater as formas de aprimoramento desses mecanismos¹⁶⁵.

Do ponto de vista discursivo, o STF exigiu as medidas com fundamento no direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XIV e XXXIII da CRFB/88), densificado na legislação infraconstitucional por um dever de transparência ativa – ou seja, de divulgação das informações de interesse público pelos órgãos estatais independentemente de solicitação (arts.

¹⁶⁵ Vide, como exemplo, as determinações de decisão do relator na Pet 9697 da ADPF 742: “v) Antes de colocar em funcionamento as alterações e adequação da página da OUVSUS na internet para recebimento de denúncias, assim como antes de disponibilizar a opção de ‘denúncia’ no menu inicial do atendimento eletrônico do Disque 136, promova diálogo com a Conaq nas reuniões do GT e fora destas, se necessário; vi) Detalhe nos autos, assim como em reuniões do GT, os fluxos internos da Ouvidoria-Geral do SUS, inclusive do núcleo de tratamento de denúncias, indicando as especificidades relacionadas a quilombolas” (Brasil, 2022m, p. 13).

3º, II e 8º da Lei nº. 12.527/2015) (Brasil, 2021ae, p. 38–39, 2022j). A Corte também afirmou que o dever de transparência possibilita um escrutínio público, capaz de proporcionar o aperfeiçoamento da qualidade dos dados produzidos pela administração pública, ao tratar de situação na qual os dados produzidos o foram de forma insuficiente (Brasil, 2022j).

Nesses discursos, o STF se refere à publicidade como uma obrigação decorrente do regime democrático, adotado no art. 1º da CRFB/88. Assim, existiria um dever inerente de prestação de contas por parte das instituições públicas (Brasil, 2021c, p. 9–10, 2022ac, p. 107). Para Farranha (2019, p. 73), o acesso à informação seria um “elemento importante no desenvolvimento da política pública”, envolvendo o modo de construção da política pública, a sua implementação, os procedimentos de avaliação, a execução orçamentária e as relações contratuais relativas à política.

Como consequências dessa estratégia, mecanismos de controle social foram efetivamente alterados, com a expectativa de contribuir para a construção da capacidade estatal para lidar com o problema estrutural. A interação entre atores políticos, econômicos e sociais e a burocracia estatal nos processos de políticas públicas se refere ao aspecto político-relacional das capacidades estatais e, especificamente em relação a algumas políticas federais analisadas, Pires e Gomide (2014, p. 371) constataram que o seu fortalecimento esteve relacionado a um alto grau de aprimoramento das políticas públicas. Para Sabel e Simon (2004, p. 1072), a transparência seria tanto uma norma de *accountability*, quanto um dispositivo de aprendizagem, que facilita práticas de comparação da performance de distintos órgãos e entidades estatais.

Os tópicos a seguir demonstram as práticas que compuseram a estratégia abordada.

4.2.2.4.1 Ampliação dos mecanismos de transparência da atividade estatal

O STF ampliou os mecanismos de transparência da atividade estatal. Na ADPF 635, a Corte concedeu tutela provisória incidental para suspender a realização de operações policiais em comunidades do RJ durante o período de emergência decorrente da pandemia da Covid-19, salvo hipóteses excepcionais devidamente justificadas. De acordo com a determinação judicial, as autoridades responsáveis por essas operações deveriam encaminhar justificativa por escrito e relatórios relativos ao cumprimento das diligências de que resultem letalidade ao Ministério Público, a quem compete o controle externo da atividade policial (Brasil, 2020ae). Segundo requerimento formulado pelo PSB (partido requerente) e por amigos da corte, os órgãos policiais estariam realizando um bloqueio administrativo ao acesso a esses documentos, impondo neles um sigilo indiscriminado. A partir dessa provocação o relator determinou a

transparência desses documentos, como regra, e discursivamente ressaltou a sua importância como mecanismo de controle social¹⁶⁶.

Outra medida relacionada à transparência na atividade estatal, abordada na ADPF 635 MC-ED, se relacionou ao pedido cautelar para determinar que fosse instalado equipamento de GPS nas viaturas policiais e sistemas de gravação de vídeo e de áudio nas viaturas e nas fardas policiais. No acórdão que deferiu a medida, o relator explorou a dimensão de controle social da providência¹⁶⁷.

¹⁶⁶ “Apesar da dúvida trazida pelo Ministério Público, o acesso a informações sobre as notícias e justificativas das operações policiais deve ser feito de forma ampla e não deve, como regra, estar sujeito a nenhum tipo de sigilo. Os documentos a serem disponibilizados dizem respeito precisamente às justificativas apresentadas pelas polícias na realização de operações. Na primeira cautelar deferida nesta ADPF, o Tribunal determinou que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - responsável pelo controle externo da atividade policial. A definição de excepcionalidade, ainda que não tenha sido finalmente examinada pelo Tribunal, necessariamente deve ser a que consta dos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Cumprir a Lei. Vale dizer, a notícia de realização de uma operação policial deve justificar sua excepcionalidade e deve permitir que as razões apresentadas possam ser verificadas não apenas pelo Ministério Público, mas por toda a sociedade. O envio da justificativa ao Ministério Público é devido apenas porque cabe a ele a investigação de regularidade sobre a rígida observância dos princípios da ONU, mas esse conhecimento não impede – nem poderia – que a população também possa fiscalizar o trabalho dos servidores públicos. Partindo desse pressuposto, as comunicações feitas pelas polícias somente podem ter acesso restringindo enquanto ainda não deflagradas. Posteriormente ao cumprimento da ação, as justificativas prévias devem estar disponíveis e, na excepcional hipótese em que a justificativa é posterior, deve ela, desde o início, ser pública. É preciso, portanto, distinguir entre a diligência investigatória, autorizada judicialmente, da operação policial necessária para cumpri-la ou para excepcionalmente reprimir uma agressão imediata. No primeiro caso, a autorização judicial pode restringir a publicidade em relação às investigações em curso, apenas para o fim previsto no art. 20 do Código de Processo Penal, isto é, para elucidar o fato ou se assim o exigir o interesse da sociedade, desde que não prejudique o interesse público à informação. Nas operações, no entanto, a notícia e as justificativas precisam ser apresentadas não para o fim do CPP, mas para defender a legitimidade da utilização da força. Por isso, o sigilo não pode ser imposto às comunicações sobre a realização de operações policiais, nem mesmo às justificativas apresentadas, ressalvado apenas as hipóteses em que haja informações de inteligência que não digam respeito ao cumprimento, pelo governo fluminense e pelo MPERJ, das decisões cautelares proferidas no âmbito desta ADPF. Mesmo nesses casos, porém, se a informação for pontual e permitir que seja tarjada de forma a não revelar o dado, como, por exemplo, o número de um inquérito, deve-se optar pela plena divulgação. No que tange aos relatórios produzidos após as operações, a mesma racionalidade se aplica. Trata-se de uma prestação de contas sobre a estrita observância dos rigorosíssimos padrões de emprego de força e do uso e armas, jamais podendo-se admitir que essas informações não tenham ampla publicidade. Se não há sigilo, não há obrigação de guarda para os que solicitam acesso às informações constantes das comunicações feitas pelas polícias acerca da realização de operações policiais. Dessa forma, devem o Ministério Público e o Estado do Rio de Janeiro permitir o acesso às comunicações das operações policiais, assim como aos relatórios produzidos ao final das operações, ressalvado apenas as hipóteses em que haja informações de inteligência que não digam respeito ao cumprimento, pelo governo fluminense e pelo MPERJ, das decisões cautelares proferidas no âmbito desta ADPF. Para as informações de inteligência, cujo sigilo esteja devidamente amparado pela Lei de Acesso à Informação, caberá as partes interessadas a solicitação de disponibilização pelas vias ordinárias” (Brasil, 2021c, p. 8–10).

¹⁶⁷ “Ademais, ante a insuficiência de informações sobre os locais em que os mandados devem ser cumpridos ou sobre as justificativas para a realização de operações em casos excepcionais, a rastreabilidade das viaturas, assim como a de seus agentes, é medida que atende o dever inerente de prestação de contas” (Brasil, 2022ac, p. 107).

Ainda como exemplos da prática de ampliação da transparência, o STF determinou ao Executivo federal o restabelecimento de sítios eletrônicos em que eram divulgadas políticas públicas, ações, programas e pesquisas voltadas à população quilombola no contexto da pandemia da Covid-19, destacando a importância de mecanismos de transparência ativa (ADPF 742) (Brasil, 2021a, p. 38–39). Na ADPF 709, a seu turno, determinou que a União divulgasse, no sítio eletrônico do Ministério da Saúde, todos os dados de saúde, epidemiológicos e populacionais indígenas, devidamente anonimizados, da mesma forma que fazia em relação aos demais brasileiros¹⁶⁸ (Brasil, 2022j).

Nos exemplos acima, as determinações judiciais promoveram uma ampliação da transparência da atividade estatal referente a aspectos pertinentes ao litígio estrutural. Em algumas situações, a Corte determina a adoção de medidas de transparência ativa especificamente quanto às medidas adotadas pela burocracia estatal em cumprimento às determinações judiciais. Na ADPF 635, o STF obrigou o Estado do RJ a divulgar em sítio eletrônico as medidas adotadas para cumprir as deliberações da Corte, bem como os documentos e outros atos administrativos pertinentes ao objeto da arguição (Brasil, 2023e, p. 35–36). Na ADPF 709, o relator considerou a pouca transparência sobre as medidas adotadas na execução do Plano Sete Terras Indígenas, os critérios de avaliação do avanço, as metas e os cronogramas como parte das causas do insucesso do plano (Brasil, 2023h, p. 6). Assim, a Corte considera medidas de transparência da atuação estatal como importantes tanto para o controle da sua atividade (exercido pela sociedade ou por instituições públicas de controle), quanto para auxiliar o monitoramento do cumprimento de planos de ação e de determinações judiciais.

4.2.2.4.2 *Aperfeiçoamento de canais de denúncias*

O STF adotou a prática de aperfeiçoamento de canais de denúncias nas petições autuadas em anexo à ADPF 742. A atuação judicial visou a ampliar os canais de denúncia

¹⁶⁸ “Em tais condições, determino que, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, contados da ciência desta decisão, a União disponibilize, no site do Ministério da Saúde, todos os dados – anonimizados – de saúde, epidemiológicos e populacionais indígenas, nos mesmos termos em que já o faz para os demais brasileiros, com segregação de indígenas localizados em terras homologadas e não homologadas e demais elementos determinados pelo Juízo em planilha de monitoramento. Tais informações serão submetidas ao escrutínio público e isso servirá para que haja transparência na atuação do ente público, bem como para que a qualidade de tais dados possa ser progressivamente aprimorada” (Brasil, 2022j, p. 7).

fornecidos por ente público¹⁶⁹ (Brasil, 2021r, 2022o), o escopo das denúncias¹⁷⁰ (Brasil, 2022o), a acessibilidade para o seu uso¹⁷¹ (Brasil, 2022o) e a criação de meios para que o denunciante possa acompanhar o resultado das denúncias¹⁷² (Brasil, 2022o). Na Pet 9697 da ADPF 742, o STF determinou à União a apresentação de relatório das denúncias realizadas em relação aos serviços prestados pelo SUS às comunidades quilombolas, com a indicação das providências adotadas, do seu prazo e se ocorreu o retorno ao denunciante (Brasil, 2021q).

4.2.2.5 Determinando a produção de dados e diagnósticos

Diversas atividades relacionadas às políticas públicas como o planejamento, a implementação e o monitoramento dependem, para a sua boa execução, da disponibilidade de dados sobre o problema social, brutos ou contextualizados, compreensão que está presente nos pronunciamentos judiciais analisados¹⁷³. Na ADPF 742, o Min. Relator Edson Fachin ressaltou que a ausência de dados compromete a efetivação da política pública de proteção das comunidades quilombolas (Brasil, 2021r, p. 7). Na ADPF 976, o Min. Relator Alexandre de

¹⁶⁹ No contexto de denúncias relativas a ameaças à integridade de territórios quilombolas, foi determinado “que se se [*sic*] debata junto ao Grupo de Trabalho, caso ainda não tenha sido solucionado, o aumento dos canais de denúncia e o desenvolvimento de aplicativo por meio do qual quilombolas possam realizar denúncias; contendo interface que facilite o recebimento e o processamento das denúncias, inclusive prevendo o recebimento de denúncias de forma oral; ofereça ferramenta de fácil acesso para que as comunidades quilombolas possam, de forma simples e objetiva, ter acesso ao andamento das denúncias; e informações detalhadas e atualizadas às representações de cada comunidade quilombola, sobre o andamento do procedimento de titulação dos territórios” (Brasil, 2022o, p. 14). Em outra situação, o STF determinou à União que “providencie mecanismos de denúncia específicos no tema de saúde à realidade quilombola, com dados e prazos de retorno das informações” (Brasil, 2021r, p. 15).

¹⁷⁰ De acordo com decisão monocrática, ficou determinado “que a União se abstenha de limitar o recebimento de denúncias a situações de ‘ameaça, turbacão ou esbulho em relação ao território quilombola que se pretende comunicar à Fundação Cultural Palmares’, assegurando o acolhimento de denúncias relativas a outras ameaças aos territórios e à comunidade, inclusive aquelas derivadas da pandemia da COVID-19” (Brasil, 2022o, p. 5–6).

¹⁷¹ O Tribunal determinou “que a União adote ferramentas e mecanismos de denúncia que garantam acessibilidade, com linguagem acessível a pessoas quilombolas com baixa escolaridade e sem acesso regular à internet, que viabilize o manuseio por parte da população quilombola” (Brasil, 2022o, p. 13).

¹⁷² A decisão monocrática determinou “que a Fundação Cultural Palmares viabilize meios pelos quais a pessoa que eventualmente formaliza denúncia possa acompanhar o seu desdobramento, tendo em vista que o Sistema Eletrônico de Informações SEI é de difícil acesso e registra andamentos formais de um procedimento administrativo, informação inacessível a grande parte das comunidades quilombolas” (Brasil, 2022o, p. 6).

¹⁷³ O STF reconhece a importância de informações para a execução de políticas públicas não apenas quando mobiliza a estratégia de determinar a produção de dados e diagnósticos pelo ente público demandado, mas também ao adotar outras práticas. É o que ocorre quando a Corte determina que o ente público compartilhe dados já produzidos com atores processuais ou experts nomeados pelo juízo, para que possam auxiliar, a contento, a intervenção no problema estrutural. Como exemplo, o Tribunal determinou à União o fornecimento de todos os dados do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena ao grupo constituído pela Fiocruz e pela ABRASCO na ADPF 709 (Brasil, 2021g). Ainda nessa ação, o STF informou que o CNJ e o CNMP estariam produzindo em conjunto dados sobre as invasões em terras indígenas em situação mais grave, que seriam compartilhados com o Poder Executivo Federal quando o mapeamento fosse concluído (Brasil, 2020ag, p. 82).

Moraes afirmou que a ausência de censo oficial atualizado limita a realização de pesquisas para avaliar quantitativa e qualitativamente a população em situação de rua, com a identificação do perfil ou dos perfis, das principais vulnerabilidades, as causas comuns para a entrada na rua, dentre outros (Brasil, 2023o, p. 19), dificultando a resolução do problema (Brasil, 2023o, p. 15). O mapeamento oficial da população em situação de rua seria, assim, um “requisito essencial para o desenvolvimento de políticas públicas”¹⁷⁴ (Brasil, 2023o, p. 18–19).

Estabelecida essa compreensão, o STF adotou uma estratégia de determinar ao ente público demandado a produção de dados e diagnósticos para a realização das políticas públicas. Por meio dessa estratégia, a Corte reconhece a ausência ou a insuficiência de informações pertinentes para o desempenho das atividades estatais relacionadas ao litígio estrutural e determina a sua produção ou o seu aperfeiçoamento.

Nessa estratégia, o objeto da determinação judicial pode se relacionar a dados brutos, sem uma contextualização profunda. Nesse sentido, a Corte determinou à União a inclusão nos questionários para registros de casos de Covid-19 de quesitos sobre raça/cor/etnia, o que resultaria em dados que permitissem um recorte com base em marcadores sociais para o aperfeiçoamento das políticas de enfrentamento à doença (Brasil, 2021ae, p. 37). Para Barcellos (2023), é uma consequência do direito fundamental ao acesso à informação que o sistema de monitoramento de políticas públicas do poder público permita a produção e a divulgação de dados de natureza desagregada, possibilitando a avaliação dos resultados das políticas em relação a diferentes segmentos da sociedade. A questão é relevante porque as políticas públicas tendem a beneficiar primeiro os grupos em melhores condições sociais, de modo que atingir populações ou grupos-alvo exige intervenções estatais com focos específicos (Barcellos, 2022, p. 312). Sem a existência de dados desagregados, o planejamento das intervenções direcionadas e a avaliação de seus resultados é prejudicada.

A estratégia também pode se direcionar a dados contextualizados, na forma de diagnósticos. Como exemplos, na ADPF 709 o STF determinou à União a confecção de diagnóstico sobre a situação humanitária e ambiental no Território Indígena Yanomami (Brasil, 2023n) e, na Pet 9700 da ADPF 742, o levantamento das comunidades quilombolas em situação

¹⁷⁴ Afirmou o magistrado na decisão: “diante os projetos analisados, entende-se que a adaptação de projetos já exitosos em diversos países do mundo à totalidade do território brasileiro, por meio de uma potencialização da concretização de moradia, demanda, em primeiro lugar, a realização de uma pesquisa em todo o Brasil, a fim de mapear o perfil da população em situação de rua do país, além de suas principais necessidades e demandas. A partir desse desenho, é possível elaborar uma política pública, em parceria com a sociedade civil interessada, capaz de atender ao seu público-alvo de forma eficaz. Delinear o múltiplo perfil da população em situação de rua permite estruturar moradias adaptadas às suas necessidades e eventuais vulnerabilidades, como no caso de pessoas idosas ou com deficiência” (Brasil, 2023o, p. 36).

de vulnerabilidade quanto ao fornecimento de água potável (Brasil, 2021u, p. 18). Na ADPF 976, a Corte determinou aos Poderes Executivos Municipais e Distrital a confecção de diagnóstico pormenorizado da situação relativa ao problema estrutural nos respectivos territórios, abrangendo o quantitativo de pessoas em situação de rua, o local e a quantidade de vagas em abrigos e a capacidade de fornecimento de alimentação (Brasil, 2023o).

Além de determinar a produção dessas informações, a estratégia também abarca o acompanhamento de seu processo de confecção, com o auxílio dos atores processuais. Na ADPF 742 e na Pet 9697 a ela relacionada, o STF reconheceu que a União adotou procedimento insuficiente para cumprir a determinação de inclusão de quesitos de raça/cor/etnia nos registros de Covid-19, por limitar essa inclusão aos casos graves da doença e relativos a quilombolas hospitalizados. Assim, determinou a notificação compulsória de casos assintomáticos e leves entre quilombolas, independentemente de hospitalização (Brasil, 2021r), e a fiscalização do registro de casos realizado nos Municípios, a partir de diálogo com o grupo de trabalho instituído em virtude da ação (Brasil, 2021o).

A condição para a adoção da estratégia é a constatação de que as informações existentes são insuficientes para a regular execução da política pública pertinente ou de intervenção pontual necessária na área social respectiva. Constatada que a insuficiência persiste após a determinação judicial, as práticas relacionadas à estratégia se modificam, como, no caso relatado da Pet 9697 na ADPF 742, a determinação adicional para que a União fiscalizasse o registro de casos de Covid-19 por parte dos Municípios.

O efeito pretendido com a adoção da estratégia é o aperfeiçoamento da capacidade estatal de prestar a política pública, a partir desse elemento relacionado à produção de dados e diagnósticos. Conforme afirmado, eles são essenciais para a formulação das políticas públicas.

4.2.2.6 Interferindo no orçamento público

A interferência no orçamento público é uma estratégia na qual o STF intervém em questões relativas ao orçamento público, determinando a modificação de seus limites ou interferindo na sua execução.

O orçamento público é um instrumento importante no planejamento e na execução das despesas públicas, pois prevê e autoriza o gasto de recursos para a execução de atividades específicas da administração pública. Em sua feição moderna, o orçamento público assumiu também uma função de instrumento de administração (Giacomoni, 2010, p. 57–58).

Na estratégia abordada, a Corte, por vezes, interfere no limite quantitativo do orçamento, determinando, por exemplo, a abertura de crédito extraordinário pelo ente público demandado (Brasil, 2023n) ou, de forma genérica, o incremento de recursos orçamentários para determinada ação¹⁷⁵. Em outras situações, a interferência se relaciona à execução do orçamento. Isso ocorreu tanto por intermédio da avaliação do montante efetivamente executado¹⁷⁶, quanto por meio da determinação de destinação efetiva de recursos já previstos no orçamento para a realização de certa atividade¹⁷⁷. Na ADO 59, o Tribunal considerou a variação dos valores incluídos nos orçamentos anuais da União para a execução das políticas ambientais pertinentes como um fator para caracterizar a insuficiência da atuação estatal¹⁷⁸.

A interferência assumiu uma forma flexível na Pet 9700 da ADPF 742, porque a Corte não determinou peremptoriamente uma forma específica de modificação do orçamento, atribuindo uma margem decisória ao ente público. Nesse sentido, o relator determinou à União “promover a abertura de crédito extraordinário para todas as medidas do Plano [Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola], caso não encontre outro mecanismo do orçamento para a realização das ações” (Brasil, 2021u, p. 19). Na ADPF 709, o relator afirmou que o Poder Executivo deveria “avaliar a abertura de crédito extraordinário para

¹⁷⁵ Nesse sentido decisão monocrática na Pet 9698 da ADPF 742: “deve, ainda, a União, no prazo de 15 (quinze) dias, ‘apresentar metas e cronogramas concretos para a finalização dos processos de titulação, com incremento significativo de RTIDs elaborados mensalmente’, inclusive com o incremento de ‘recursos orçamentários compatíveis com a necessidade real de implementação do núcleo essencial do direito previsto no art. 68 do ADCT a Ação 210Z ‘Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas’, que permitirá a conclusão dos processos de titulação e de desintrusão” (Brasil, 2021s, p. 15).

¹⁷⁶ Vide decisão monocrática na Pet 9700 da ADPF 742: “pelas observações grifadas, há insuficiência nas informações prestadas, devendo a União detalhar as informações sobre as despesas orçamentárias especificamente destinadas às comunidades quilombolas no período pandêmico de acordo com os respectivos programas, bem como informar sobre a inexecução dos recursos orçamentários previstos e sobre as solicitações de créditos extraordinários” (Brasil, 2022p, p. 6).

¹⁷⁷ Vide decisão monocrática na Pet 9698 da ADPF 742: “deve ainda a União [...]; bem como destinar recursos do orçamento público para tal medida, em vistas da necessidade de garantia de estrutura para que o INCRA e a Fundação Cultural Palmares efetivamente tenham condições de implementação dos referidos objetivos, metas e ações relacionadas à proteção territorial” (Brasil, 2021s, p. 14).

¹⁷⁸ De acordo com o voto do Min. Gilmar Mendes: “vê-se, pois, que o problema não parece estar na execução integral do orçamento mas na própria disponibilidade de inclusão de valores na lei orçamentária, os quais tem variado significativamente de um ano para o outro ou simplesmente excluída determinada política pública voltada para a ação específica com foco na Amazônia Legal (ação ‘21BS’ – ‘Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça’), atuação completamente destoante do aumento de focos de incêndio e desmatamento, como por exemplo no ano de 2020 ocasião em que foi disponibilizado apenas R\$ 21.163.527,00 (ICMBIO) e R\$ 63.659.323,00 (Ibama), isto é, menos de R\$ 90 milhões de reais para as ações de combate à incêndio e ao desmatamento, de cobertura nacional, quando cotejado com 103.161 focos de incêndio e aumento de mais de 130% do índice de desmatamento da Amazônia Legal. Além disso, somente foram incluídas no orçamento federal atividades específicas e voltadas para a Amazônia Legal, de “prevenção, fiscalização, combate e controle ao desmatamento ilegal, aos incêndios florestais” (‘ação 21BS’), nos anos de 2019 e 2020, ao passo que não consta nos orçamentos de 2018, 2021 e 2022 NENHUMA rubrica ou destinação de recursos para tal finalidade, o que não pode ser enquadrado como sustentável do ponto de vista fático-jurídico” (Brasil, 2022y, p. 47–48).

concluir as desintruções das 7 Terras Indígenas” (Brasil, 2023h, p. 9), na ausência de recursos disponíveis.

Como uma prática preparatória para eventual interferência no orçamento, na mesma ação a Corte determinou que o ente público informasse nos autos eventual insuficiência de recursos para a adoção de medidas previstas. Ao homologar parcialmente a 4ª versão do Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19 para Povos Indígenas, o relator determinou:

Quanto à eventual escassez de recursos, pessoal, equipamentos e infraestrutura em geral, quaisquer que sejam os órgãos: devem ser indicados com objetividade, por cada órgão, com quantificação de valores, créditos e contratações temporárias e/ou emergenciais, se for o caso, em lugar de opor o déficit ao cumprimento da cautelar (Brasil, 2021g, p. 9).

Ainda na ADPF 709, ocorreu uma situação peculiar. O STF havia determinado, por decisão monocrática, que a União providenciasse a abertura de crédito extraordinário para a entrega de cestas básicas a povos indígenas durante a pandemia da Covid-19 (Brasil, 2021g). Posteriormente, ao indeferir pedido de reconsideração formulado em agravo regimental interposto pelo ente público, o relator adotou um discurso para afastar a caracterização da decisão proferida anteriormente como uma interferência no orçamento público, embora efetivamente o tenha feito, na seguinte passagem:

Quanto à questão atinente aos créditos extraordinários, a minuta de Plano Geral apresentada pela União afirma que faltam recursos para cumprir a cautelar plenamente e afirma que há necessidade de abertura de créditos extraordinários. Por essa razão, a decisão que homologou o Plano Geral mencionou tais créditos. Não pretendeu o Juízo interferir sobre atribuições do Presidente da República, tampouco afirmar que há obrigação de abrir créditos. A União pode cumprir a decisão sem abertura de créditos, se for possível. Não tem, contudo, a faculdade de descumprir a decisão judicial, a pretexto de que seriam necessários.

Portanto, quanto a créditos extraordinários, fica esclarecido que a decisão não determinou que a União está obrigada a abri-los (ou que não está), mas que o ente está obrigado ao cumprimento da decisão homologatória do plano, que – repita-se – meramente homologa o que foi acordado com a própria União (Brasil, 2021x, p. 7–8).

Em decisão posterior, o relator expressamente determinou “a abertura de crédito extraordinário em montante suficiente ao adequado cumprimento da presente decisão judicial” (Brasil, 2023n).

Na ADO 59, a interferência na execução do orçamento público foi o objeto principal do processo. O desmonte de estruturas institucionais de governança do Fundo Amazônia, questionado na petição inicial, impediu a análise de projetos de proteção e preservação ambiental na região amazônica, incluindo os apresentados por entes públicos, impedindo que

esses projetos fossem financiados pelo fundo. Além disso, essas alterações ameaçaram a continuidade do recebimento de receitas pelo fundo oriundas de doadores internacionais.

No julgamento do mérito da ação, a Min. Relatora Rosa Weber esclareceu que o objeto da demanda não envolvia a análise dos projetos apresentados e regras sobre uso dos recursos, mas o aspecto financeiro da política pública ambiental¹⁷⁹. A Corte recompôs a estrutura institucional burocrática que permitia a governança do Fundo Amazônia, bem como determinou que a União, no prazo de 60 (sessenta) dias, reativassem a sua execução (Brasil, 2022y).

Assim, ao interferir na execução do orçamento público na ADO 59, o Tribunal não alterou aspectos amplos da política pública ambiental, mas apenas aspectos restritos às condições institucionais para o funcionamento da política ambiental, consistente em um fundo para financiamento público de projetos relacionados à área. O correto funcionamento do Fundo Amazônia é importante, para a política ambiental na região, por ser um instrumento político baseado no tesouro (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 137) que fomenta a preservação ambiental da Amazônia. Na ADPF 347, o Tribunal adotou a mesma estratégia de superar a contingenciamento de uma fonte de financiamento público de políticas em relação ao Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), embora não retratasse o objeto principal da ação (Brasil, 2015b, 2023aa). Em sede de debates no julgamento da medida cautelar, afirmou o Min. Ricardo Lewandowski que “a falta de recursos impede que o sistema avance em melhorias que todos desejamos” (Brasil, 2015b, p. 100).

Como justificativa para a interferência no orçamento público, a Corte mencionou a necessidade de proteção à dignidade da pessoa humana e ao mínimo existencial na ADPF 347 MC¹⁸⁰⁻¹⁸¹. Na ADPF 991, ao determinar à União que demonstrasse a existência de recursos necessários à execução de plano de ação, concomitantemente à sua apresentação em juízo para homologação, o relator sustentou que não se trataria de ingerência indevida em questões orçamentárias, porque a proteção das comunidades e das áreas tradicionalmente habitadas seria

¹⁷⁹ “Que fique claro, os limites desta demanda não envolvem análises concretas sobre a avaliação dos projetos e seus critérios, sobre melhorias necessárias do Fundo ou formas para o uso dos recursos destinados ao Fundo e as relações com os doadores. Restringe-se à política pública financeira ambiental e sua reestruturação no que compete aos atos de competência da União” (Brasil, 2022y, p. 135).

¹⁸⁰ “A violação da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial autoriza a judicialização do orçamento, sobretudo se considerado o fato de que recursos legalmente previstos para o combate a esse quadro vêm sendo contingenciados, anualmente, em valores muito superiores aos efetivamente realizados, apenas para alcançar metas fiscais. Essa prática explica parte do fracasso das políticas públicas existentes” (Brasil, 2015b, p. 40).

¹⁸¹ Em sentido contrário, em voto vencido no julgamento do mérito da ADPF 347, o Min. Relator Marco Aurélio afirmou que não caberia ao Poder Judiciário “exercer crivo quanto às verbas necessárias ao implemento de certa política, sob pena de colocar-se verdadeira camisa de força no Congresso Nacional, que possui atribuição central no regime democrático: a atividade de alocação de recursos escassos, observada, de maneira deliberativa, a tomada de decisões a revelarem rumos e prioridades da Administração na gestão da coisa pública” (Brasil, 2023aa, p. 67).

um dever constitucional previsto no ar. 231 da CRFB/88, e não uma escolha conjuntural da administração pública (Brasil, 2022k, p. 50).

A estratégia da interferência no orçamento público surge, normalmente, quando um ente público alega a insuficiência de recursos orçamentários para a execução de atividades necessárias à superação do problema identificado, ou quando a própria Corte identifica essa insuficiência. O efeito esperado é a liberação para uso de recursos materialmente existentes, evitando que questões formais relativas à destinação jurídica dos valores constituam um impedimento à realização de ações necessárias, como a previsão em orçamento em montante suficiente para a execução de medidas.

4.2.2.7 Gestão do conhecimento

O conhecimento é um fator de produção na nova economia. No mundo corporativo, a competitividade e a rentabilidade das empresas passam a depender de seus processos destinados à criação e à difusão do conhecimento dentro da própria organização, o que demonstra a importância atual da gestão do conhecimento (Tzortzaki; Mihiotis, 2014). No setor público, uma estratégia amparada em um sistema de gestão de conhecimento tem por objetivo reduzir custos e incrementar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos destinados à população (Santos; Rados, 2020, p. 14)

A definição de gestão do conhecimento não é unânime entre os autores que abordam o tema¹⁸². Para fins deste estudo, basta referir que ela está relacionada à gestão de processos que envolvam a criação, o armazenamento e, também, o compartilhamento do conhecimento, assim como as atividades correlatas (Kucza, 2001, p. 16).

O STF acionou uma série de práticas alinhadas a uma gestão do conhecimento na administração pública, que fomentam a construção de capacidades estatais. Elas envolvem processos de capacitação de agentes públicos, a disseminação de *know-how* produzido em determinado setor, órgão ou ente para outro setor, órgão ou ente da burocracia estatal, a orientação de órgãos centrais a agentes públicos que atuam em nível local e a consolidação de protocolos de referência.

¹⁸² Sobre o assunto, vide Santos e Rados (2020, p. 44–49).

4.2.2.7.1 Capacitação de agentes públicos

A capacitação de agentes públicos se relaciona diretamente ao aspecto técnico-administrativo das capacidades estatais, aprimorando as competências da burocracia estatal para a produção das políticas públicas.

As práticas relacionadas à capacitação de agentes públicos se referem a determinações para que a burocracia estatal realize a formação desses agentes. A partir da capacitação, eles estariam em melhores condições para planejar, implementar e monitorar as políticas públicas. Na ADPF 709, acolhendo requerimento formado pelo grupo composto pela Fiocruz e pela ABRASCO, o relator determinou a capacitação técnico-científica da área de informação em saúde indígena da Secretaria de Saúde Indígena do MS (Brasil, 2023c). De modo semelhante, na Pet 9696 da ADPF 742 o relator determinou que a União comprovasse a adoção de uma série de medidas relacionadas à capacitação de agentes de saúde estaduais e municipais relativa a registros referentes à vacinação de comunidades quilombolas (Brasil, 2022l, p. 5) e, na Pet 9697, quanto ao registro de casos de Covid-19 em relação a essas comunidades (Brasil, 2021p). A Corte também determinou a capacitação de agentes públicos para a promoção de tratamento digno da população em situação de rua na ADPF 976, em sede cautelar (Brasil, 2023o, 2023ab).

Na ADPF 635, o Tribunal não adotou diretamente uma estratégia de capacitação de agentes públicos. As versões do plano de redução da letalidade das polícias apresentado pelo Estado do RJ, contudo, contiveram previsões de capacitação de agentes de segurança pública em temáticas diversas, como os princípios relativos ao uso progressivo da força e aos direitos humanos.

4.2.2.7.2 Disseminação de know-how produzido em determinado setor, órgão ou ente

A formação de um ambiente que estimula a difusão e o compartilhamento do conhecimento internamente a uma corporação ou instituição é um dos maiores desafios das estratégias de gestão do conhecimento (Coelho, 2014, p. 98; Tzortzaki; Mihiotis, 2014). A disseminação do conhecimento produzido por determinado setor de uma organização pública a outros setores ou organizações da burocracia estatal é uma prática que contribui para a melhoria do poder de produção de políticas públicas pelo Estado. Na ADPF 709, o STF determinou que o *know-how* acumulado por outras áreas de vigilância do MS sobre a produção e o tratamento de dados fosse incorporado à Secretaria de Saúde Indígena do referido Ministério, de modo

correlacionado à capacitação técnico-científica dos servidores da área de informação em saúde indígena (Brasil, 2023l, p. 4).

4.2.2.7.3 Consolidação de protocolos de referência para a atuação da burocracia estatal

A Corte determinou a criação de protocolos de referência para a atuação da burocracia estatal no âmbito da estratégia de gestão do conhecimento. Na ADPF 709, por sugestão do grupo composto pela Fiocruz e pela ABRASCO, o STF determinou “a progressiva consolidação de um protocolo de referência que [sic] com as orientações traçadas nesta ação” (Brasil, 2023l, p. 4), para compilar os avanços decorrentes do processo. Ao deferir medida cautelar na ADPF 976, o Tribunal determinou a formulação de um protocolo intersetorial de atendimento da população em situação de rua na rede pública de saúde (Brasil, 2023o, 2023ab).

4.2.2.7.4 Orientação de órgãos centrais a agentes públicos que atuam a nível local

Outra prática adotada pela Corte se refere a determinações para que órgãos centrais da esfera federal orientem os agentes públicos que atuam a nível local. O fluxo da orientação realizada compreendeu as situações de orientação prestada das estruturas centrais de órgãos federais para agentes públicos de outros entes da esfera estadual, distrital ou municipal.

Na Pet 9697 da ADPF 742, a União informou que realizou o repasse de recursos a Municípios com o objetivo de fortalecer o sistema de atenção primária à saúde. Acatando pedido formulado judicialmente, a Corte determinou que o ente federal orientasse os agentes públicos municipais para que, na aplicação desses recursos, observassem a necessidade de realização da consulta prévia prevista no art. 6º da Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em relação às comunidades quilombolas, de modo a atender as necessidades sanitárias e epidemiológicas locais (Brasil, 2021p).

Algo semelhante ocorreu na Pet 9700 da ADPF 742. A Lei nº. 13.987/2020 autorizou a utilização de recursos do PNAE para a distribuição de alimentos em favor dos alunos das escolas públicas de educação básica mesmo durante o período de suspensão de aulas decorrente da pandemia da Covid-19. Nesse contexto, o STF determinou que a União comprovasse que prestou orientações às gestões municipais quanto à distribuição desses gêneros alimentícios às escolas quilombolas (Brasil, 2021u, p. 18).

4.2.2.8 Determinando ao ente central a fiscalização da atuação de outras esferas de governo

Como estratégia para fomentar a construção de capacidades estatais, a Corte também determinou ao ente central a fiscalização da atuação de outras esferas de governo. A estrutura complexa da organização administrativa do Estado brasileiro prevê que, em determinados temas, as três distintas esferas de governo (federal, estadual e municipal, além da distrital) deverão atuar conjuntamente. A União, ente público central, figurou como ente demandado em alguns processos analisados, mas, em razão do tema relacionado ao litígio, outros entes autônomos também possuíam competência para atuar em certos aspectos da política pública, principalmente quanto à sua efetiva execução.

Assim, em determinados temas, cabe à União primordialmente as atividades de planejamento, normatização, supervisão e financiamento (total ou parcial) mediante o repasse de recursos para que outros entes executem a política pública. Em outras situações, a atuação desses outros entes autônomos, mais próxima à população, interfere na criação de dados que são imprescindíveis para o planejamento das políticas públicas pelo ente central. Desse modo, em hipóteses como essas o controle das atividades desempenhadas pelos Estados, Municípios e/ou Distrito Federal se torna necessário, justificando o surgimento da estratégia abordada.

Como exemplos dessa estratégia, o STF determinou à União:

- a) o monitoramento e a fiscalização da efetividade de recursos repassados a Municípios para a adoção de medidas de fortalecimento da atenção primária à saúde no contexto da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2021o, 2021r);
- b) a fiscalização da atuação de Municípios no registro de casos de Covid-19 entre quilombolas (Brasil, 2021o);
- c) a fiscalização do correto enquadramento de determinados Municípios no sistema de informação de atenção básica à saúde enquanto localidades com a presença de povos e comunidades tradicionais, utilizado para fins de repasse de recursos destinados a essa população (Brasil, 2021o), e;
- d) a fiscalização do efetivo acesso da população quilombola a gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, cuja distribuição é de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regra¹⁸³ (Brasil, 2021u).

¹⁸³ A exceção ocorre em relação às escolas federais que ofertam educação básica, mantidas pela União, em que a distribuição dos alimentos é efetivada pela estrutura administrativa federal (art. 16, II da Lei nº. 11.947/2009 e art. 48 da Resolução FNDE nº. 06/2020).

Em certas situações o Tribunal utilizou a estratégia em articulação com terceiros, determinando que a fiscalização seria exercida em diálogo com esses¹⁸⁴. Outra peculiaridade se refere a situação na qual o STF exigiu a produção de relatório de avaliação da eficácia dos repasses ao determinar à União o monitoramento e a fiscalização de repasses de recursos a Municípios (Brasil, 2021r, p. 14).

A Corte adotou a estratégia quando atores processuais submeteram ao Tribunal dúvidas e questionamentos quanto à correta atuação de Estados, Distrito Federal ou Municípios no desempenho de suas competências, articuladas com o reconhecimento de um dever de fiscalização e monitoramento por parte do ente central. Discursivamente, além de se referir às competências legais e constitucionais da União, o STF justificou a determinação de fiscalização a partir de uma preocupação com a eficácia de medidas de intervenção no problema estrutural¹⁸⁵. O resultado esperado da prática é o aperfeiçoamento da execução das atividades a cargo dos demais entes autônomos, permitindo, inclusive, a reavaliação das estratégias de atuação do ente central na política pública.

4.2.3 Estratégias discursivas

A prática do direito é eminentemente argumentativa¹⁸⁶. Por essa razão, as postulações em juízo e os pronunciamentos judiciais são baseados em argumentos utilizados para sustentar racionalmente determinada interpretação sobre o caso objeto de apreciação judicial. Do ponto de vista constitucional, a fundamentação dos julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário é uma obrigação estabelecida no art. 93, IX da CRFB/88. Para o Min. Luís Roberto Barroso, os votos

¹⁸⁴Na Pet 9697 da ADPF 742, o relator determinou que o monitoramento e a fiscalização da efetividade do repasse de recursos previstos na Portaria GM/MS nº. 894/2021 em relação ao fortalecimento à atenção primária à saúde fosse efetivado em diálogo com o CONASS, o CONASEMS e com o grupo de trabalho nomeado nos autos (Brasil, 2021r). Determinou, também, que a fiscalização e a indução para que os Municípios atuassem corretamente no registro de casos de Covid-19 entre quilombolas fossem efetivados em diálogo com o grupo de trabalho instituído nos autos (Brasil, 2021o).

¹⁸⁵Vide o exemplo constante em decisão monocrática na Pet 9697 da ADPF 742: “de fato, ao contrário do que afirma a União, a leitura do art. 14, par. único, da Lei n. 14.021/2020, impõe a adoção de medidas urgentes no contexto da pandemia. O acórdão da ADPF 742 também. A urgência demanda efetividade e fiscalização em periodicidade inferior à anual, a fim de que se verifique se as medidas estão sendo efetivamente implantadas e se estão sendo eficazes, possibilitando, ademais, os ajustes necessários” (Brasil, 2021r, p. 12).

¹⁸⁶A perspectiva do direito como integridade defendida por Ronald Dworkin (2003) é uma das que adotam essa concepção. De acordo com o mencionado jusfilósofo, “o direito é, sem dúvida, um fenômeno social. Mas a sua complexidade, função e conseqüências dependem de uma característica especial de sua estrutura. Ao contrário de muitos outros fenômenos sociais, a prática do direito é *argumentativa*. Todos os envolvidos nessa prática compreendem que aquilo que ela permite ou exige depende da verdade de certas proposições que só adquirem sentido através e no âmbito dela mesma: a prática consiste, em grande parte, em mobilizar e discutir essas proposições” (Dworkin, 2003, p. 17).

serviriam não apenas para convencer os demais julgadores, mas também para demonstrar a racionalidade da atuação judicial para a sociedade, servindo o julgamento como uma deliberação pública (Brasil, 2023aa, p. 83–84).

Assim, o STF adotou algumas estratégias discursivas, que estão relacionadas a práticas discursivas ou argumentativas utilizadas durante a condução dos litígios estruturais. Elas possuíram como finalidade justificar diversos aspectos de sua atuação, desde questões amplas como a legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas a questões restritas como as adaptações no procedimento processual. Abarcaram, também, a justificação de questões pontuais como medidas específicas determinadas ao ente público demandado.

As práticas relacionadas a essas estratégias discursivas serão abordadas nas subseções a seguir, compondo um panorama das justificativas utilizadas pela Corte durante a condução dos processos estruturais na jurisdição constitucional concentrada.

4.2.3.1 Reconhecendo um perfil peculiar de litígio

O reconhecimento de um perfil peculiar de litígio no processo judicial é uma das principais estratégias discursivas adotadas pelo STF, que precedeu diversas outras estratégias da mesma natureza. Nela, a Corte sustenta que o caso retrata um conflito singular, de natureza estrutural.

O STF utiliza esse discurso recorrendo a escritos acadêmicos sobre os processos estruturais (doutrina), a decisões de Tribunais ou Cortes Constitucionais de outros países durante a apreciação de casos judiciais que se caracterizariam como estruturais e, também, a precedentes próprios em outros processos estruturais, temporalmente recentes¹⁸⁷. Assim, esses elementos compõem a estrutura argumentativa do discurso do caráter peculiar do litígio.

Não há nos pronunciamentos judiciais analisados uma sistematização uniforme sobre os requisitos para o reconhecimento de determinado litígio como estrutural. Em certas

¹⁸⁷ Por exemplo, vide o voto do relator na ADPF 635 MC-ED: “em conflitos assim, este Supremo Tribunal Federal tem avançado nas técnicas de decisão de modo a, reconhecendo as omissões e mantendo a jurisdição da Corte, determinar que os poderes constituídos adotem as soluções necessárias. Na ADPF 709, Rel. Min. Roberto Barroso, por exemplo, o Tribunal determinou ao Governo Federal que adotasse um Plano Geral para proteger e promover a saúde dos Povos Indígenas e de Recente Contato. De forma semelhante, na ADPF 742, o Tribunal determinou a suspensão das reintegrações de posse promovidas em face das comunidades quilombolas e acolheu o pedido para determinar que o a União realizasse um plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola. E ainda, na ADPF 754, de Relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, o Tribunal, por unanimidade, referendou a liminar concedida pelo Relator, a fim de que a União divulgasse o plano nacional de vacinação, seguindo critérios técnico-científicos. A gravidade dos fatos relatados nesta ADPF, já reconhecidos quando do julgamento da medida cautelar, também reclamam soluções adequadas, na linha do que vem reconhecendo a jurisprudência desta Corte” (Brasil, 2022ac, p. 42).

situações, o STF afirma que o litígio é estrutural sem expor os pressupostos para a sua caracterização¹⁸⁸ e as razões pelas quais eles estariam preenchidos no caso concreto.

A partir da leitura das manifestações judiciais que abordaram os requisitos para a caracterização de um litígio como estrutural, os principais fatores são os seguintes:

- a) relação com determinada política pública. O litígio estrutural está intimamente relacionado a uma política pública, caracterizada como deficitária, e que se pretende alterar mediante a intervenção judicial¹⁸⁹;
- b) omissão de instituições estatais ou a sua atuação ineficiente, de forma prolongada no tempo;
- c) violação sistemática de direitos fundamentais de grupos minoritários ou vulneráveis, decorrentes da conduta insatisfatória adotada pelas instituições estatais – nexo de causalidade entre a insuficiência da atuação estatal e as violações de direitos fundamentais;
- d) existência de bloqueios políticos à atuação das instituições estatais para superar a situação vigente;
- e) complexidade das soluções demandadas para superar o estado de coisas identificado, o que abarca questões como a necessidade de envolvimento de ações de diversas instituições e a implementação gradual e contínua de medidas;
- f) urgência da necessidade de intervenção judicial.

O Tribunal utiliza o discurso do perfil estrutural do litígio para justificar peculiaridades na condução do processo judicial, principalmente quanto ao uso da técnica decisória do provimento estruturante, com suas características, elementos e decorrências. A singularidade do padrão do litígio exigiria a condução do processo judicial também de forma singular¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Uma das exceções é o voto do Min. Luiz Fux na ADPF 347: “colho tanto da doutrina do estado de coisas inconstitucional quanto da discussão comparada que os casos estruturais estão marcados, em primeiro lugar, por uma situação de fracasso generalizado das políticas públicas, por violação reiterada e massiva de direito - é o caso da questão presidiária e previdenciária do Rio de Janeiro. Um bloqueio do processo político constitucional que parece imune aos mecanismos de ajustes convencionais das políticas públicas” (Brasil, 2023aa, p. 253).

¹⁸⁹ Reitere-se que a literatura afirma que os litígios e processos estruturais não envolvem necessariamente políticas públicas (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 311; Vitorelli, 2018).

¹⁹⁰ Nesse sentido o voto do Min. Luiz Fux na ADPF 635 MC-ED: “ademais, o caso em análise se qualifica como litígio estrutural, que exige: (1) Técnica decisória mais flexível, baseada no diálogo e na cooperação; (2) atribuição ao governo da atribuição de formulação do plano, com fixação de prazo certo e determinação de alocação de recursos, combinada com a retenção da jurisdição da Corte para acompanhar, dinamicamente, a evolução dessa adequação da política de segurança pública do Rio de Janeiro à Constituição e às leis do país.

Desse modo, o discurso da natureza peculiar do litígio é uma das bases discursivas adotadas pelo STF na condução dos processos em que se pretende a construção de capacidades estatais, relacionado a outros discursos de justificação utilizados pela Corte. O Tribunal compreende que o litígio estrutural é singular e demanda uma condução processual diferenciada em relação a outros processos¹⁹¹.

4.2.3.2 Justificando a atuação judicial no contexto das críticas à jurisdição constitucional

O exercício da jurisdição constitucional suscita debates teóricos sobre a legitimidade da atuação do Poder Judiciário, envolvendo questões como a dificuldade contramajoritária¹⁹², o princípio da separação de poderes e, a partir de discussões sobre a abordagem das capacidades institucionais¹⁹³, os obstáculos à interferência judicial em temas técnicos como as políticas públicas, considerando a ausência de expertise do órgão judicial nesse âmbito¹⁹⁴. A discussão

Por fim, o monitoramento, pela Corte, da observância das diretrizes aqui fixadas envolve: (1) remessa periódica de informações pelas autoridades envolvidas; (2) audiências públicas” (Brasil, 2022ac, p. 520). No mesmo sentido o Min. Relator Luís Roberto Barroso na ADPF 709: “litígios estruturais exigem a reorganização das políticas públicas existentes e dos órgãos que são responsáveis pela sua implementação. Os vários atores precisam avaliar todos os elementos da política, identificar os problemas e implementar uma reestruturação sistemática. Se o estado de coisas em desconformidade à Constituição não for alterado, as violações seguirão ocorrendo. Por isso, em vez de medidas pontuais, a decisão judicial deve identificar as falhas estruturais existentes, apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano para alcançar o resultado pretendido” (Brasil, 2023h, p. 13–14).

¹⁹¹ Representativa de uma compreensão do STF sobre a condução diferenciada dos processos estruturais é a seguinte manifestação do Min. Luís Roberto Barroso na ADPF 347: “o estado da arte quanto aos processos estruturais recomenda que, em um primeiro momento, o Judiciário decida quanto à existência do estado de desconformidade e, de modo geral, à solução genérica para seu enfrentamento, definindo fins a serem alcançados. E, em uma segunda etapa, promova o diálogo entre autoridades, instituições e interessados, para que possam construir conjuntamente a melhor solução e detalhar sua execução, à luz dos múltiplos interesses e perspectivas envolvidos. Nessa última etapa, o Judiciário deve, ainda, decidir questões sobre as quais não esteja sendo possível construir um consenso e monitorar a implementação da solução. Havendo recalcitrância, as cortes editam ordens específicas, destinadas a remover obstáculos e impor o cumprimento de providências determinadas” (Brasil, 2023aa, p. 123).

¹⁹² A expressão é atribuída a Alexander Bickel, e auxiliou a pautar o debate sobre a legitimidade da jurisdição constitucional em um sistema democrático (Mendes, 2011, p. 108).

¹⁹³ A abordagem das capacidades institucionais é trabalhada por Sunstein e Vermeule (2003) e Vermeule (2006). Segundo Vermeule (2006), a abordagem das capacidades reais de atuação das instituições é indispensável em teorias a respeito da atuação dos juízes. Denominando essa compreensão de uma virada institucional na teoria jurídica, sustenta que a prática de deduzir regras de interpretação e de atuação dos magistrados a nível operacional diretamente a partir de reflexões referentes a conceitos abstratos de primeira ordem (como os conceitos de democracia, constitucionalismo, entre outros) seria equivocada. Isso porque, na visão do autor, sempre há uma intermediação necessária entre esses conceitos de primeira ordem e os seus reflexos práticos, que perpassa pelas capacidades reais das instituições (principalmente epistêmicas) e pelos efeitos derivados das interações entre as instituições (efeitos sistêmicos). Desse modo, a atenção às possibilidades reais de cada instituição lidar de forma adequada com a interpretação dos materiais jurídicos, considerando as suas limitações e habilidades, se tornaria uma questão central na teoria jurídica (Sunstein; Vermeule, 2003). Assim, a escolha pelo melhor procedimento decisório dependeria sempre da análise de questões empíricas, como os efeitos sistêmicos e as capacidades institucionais (Vermeule, 2006, p. 2).

¹⁹⁴ Para um inventário dos argumentos normalmente utilizados para criticar e sustentar a legitimidade da jurisdição constitucional, cf. Mendes (2011).

referente à legitimidade da interferência do STF nas políticas públicas é uma das faces de questionamentos da jurisdição constitucional como um todo, embora possua peculiaridades principalmente relacionadas às capacidades institucionais.

A Corte se dedicou a justificar a legitimidade da sua atuação no contexto das críticas à jurisdição constitucional, configurando uma estratégia discursiva. Assim, adotou discursos sobre a legitimidade de sua intervenção na política pública pertinente ao processo estrutural.

No âmbito dessa estratégia, um discurso recorrente é o da *excepcionalidade*, que caracteriza a atuação da Corte como excepcional, reconhecendo que, em regra, o Judiciário deve se abster de intervir em políticas públicas, temática de competência dos Poderes Legislativo e Executivo¹⁹⁵. As condições para essa atuação excepcional perpassariam questões como a natureza da matéria de fundo do processo (violações a direitos humanos e/ou fundamentais), o reconhecimento de uma omissão de natureza grave das instituições estatais e a existência de um bloqueio político para solucionar o problema objeto do litígio.

Nesse sentido, o STF caracteriza o litígio estrutural como um conflito que envolve violações de direitos humanos e/ou direitos fundamentais, e isso justificaria a atuação excepcional do Poder Judiciário no contexto de separação de poderes, em razão do caráter fundante desses direitos. De acordo com a Min. Cármen Lúcia, “como estamos, na minha perspectiva, tratando de direitos humanos e de afronta muitas e muitas vezes aos direitos humanos, é certo que o Poder Judiciário não poderia desertar ou renunciar ao seu dever de julgar essa matéria”¹⁹⁶ (Brasil, 2022ac, p. 448).

Além disso, a Corte considera a omissão das instituições estatais, compreendida como causa do surgimento ou da persistência da situação de violação a direitos humanos e/ou fundamentais, como um fator que autoriza a excepcional interferência na política pública. A omissão que justifica essa interferência é aquela caracterizada como grave e persistente, ou seja, relevante e prolongada no tempo. Conforme o Min. Luiz Fux:

nos casos em que a omissão legislativa e administrativa é aguda e prolongada, medidas judiciais estruturais [...] servem para assegurar uma solução mais coesa e sistêmica,

¹⁹⁵ Como exemplo, vide o voto do Min. Relator Edson Fachin na ADPF 635 MC: “do que se depreende desses julgados, a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas é excepcional, seja porque ele não pode elaborar as leis, seja porque não pode alocar recursos do orçamento para obrigar os demais poderes a fazê-lo. Os precedentes reconhecem, porém, que, em quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, que comprometa a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental, caberia, excepcionalmente, a intervenção do Poder Judiciário” (Brasil, 2020ac, p. 45).

¹⁹⁶ Para outros exemplos, cf. Brasil (2015b, p. 50, 73, 2021l, p. 21, 28, 2022k, p. 27, 2022y, p. 40–41, 2023aa, p. 81, 117).

representando o remédio mais direto, eficaz e apropriado para cessar violações sistemáticas a direitos¹⁹⁷ (Brasil, 2020ag, p. 182–183).

Nesse discurso, a omissão que justifica a interferência judicial pode se referir a prestações materiais e, também, a prestações de natureza normativa, como ocorreu em relação a normas de governança para o funcionamento do Fundo Amazônia na ADO 59¹⁹⁸.

O STF não reconhece a omissão e a insuficiência da atuação estatal de forma genérica e abstrata. Essa constatação normalmente é acompanhada das razões pelas quais o comportamento das instituições estatais seria deficitário. Para concluir dessa forma, os pronunciamentos judiciais adotam diversas fontes: as informações prestadas pelas autoridades intimadas nos autos; notícias divulgadas na mídia; dados divulgados por instituições de ensino e/ou pesquisa; denúncias formuladas por atores processuais; documentos produzidos por instituições que compõem sistemas regionais ou internacionais de proteção de direitos humanos; falas de participantes em audiência pública realizada judicialmente etc.

A Corte também afirmou que a ocorrência de um bloqueio político quanto à atuação dos demais poderes em relação ao problema estrutural justifica a intervenção judicial excepcional. Nessa situação, eles sofreriam um obstáculo de natureza política que impediria iniciativas próprias para resolver o problema suscitado, demandando a intervenção judicial. De acordo com o Min. Luiz Fux,

nos cenários de bloqueios políticos e omissões por parte das instituições originalmente responsáveis (e.g., Poderes Legislativo e Executivo), o Judiciário pode e deve agir para intervir – de forma dialógica – na elaboração de políticas públicas para a proteção de grupos minoritários¹⁹⁹ (Brasil, 2020ag, p. 182).

Ao adotar esse discurso, a Corte manifesta a crença de que a intervenção judicial possui o potencial de ocasionar um desbloqueio político:

há mais: apenas o Supremo revela-se capaz, ante a situação descrita, de superar os bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções, o que significa cumprir ao Tribunal o papel de retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados.

¹⁹⁷ Para outro exemplo que destaca a persistência da omissão estatal, possibilitadora da violação a direitos fundamentais, cf. Brasil (2022y, p. 132).

¹⁹⁸ “Portanto, a ação governamental que configura estado de omissão inconstitucional, por excluir prestações normativas-fáticas indispensáveis à realização do direito fundamental ao meio ambiente, não pode ser vista como derivada do seu direito de liberdade decisória na conformação do quadro de política públicas pertinentes para a concretização do Estado constitucional. Antes, por se caracterizar por baixa intensidade de proteção constitucional, configura violação dos deveres de proteção ambiental e climático, devendo ser objeto de controle jurisdicional, uma vez que o Poder Judiciário igualmente está vinculado aos direitos fundamentais” (Brasil, 2022y, p. 130).

¹⁹⁹ Para outros exemplos do discurso, cf. Brasil (2015b, p. 35, 2023aa, p. 63).

Isso é o que se aguarda deste Tribunal e não se pode exigir que se abstenha de intervir, em nome do princípio democrático, quando os canais políticos se apresentem obstruídos, sob pena de chegar-se a um somatório de inércias injustificadas. Bloqueios da espécie traduzem-se em barreiras à efetividade da própria Constituição e dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos (Brasil, 2015b, p. 31).

Ainda em relação ao discurso da excepcionalidade, a Corte destaca que a intervenção, além de excepcional, é pontual²⁰⁰: o encargo de planejar e implementar a política pública não é transferido para o Poder Judiciário, mas apenas aspectos específicos da política são temporariamente objeto de interferência judicial.

As condições da excepcionalidade da atuação judicial se conectam a outro discurso, referente às *funções institucionais do STF* no sistema constitucional brasileiro. Esse discurso contém os argumentos de que o STF possuiria um papel de guardião da Constituição de 1988²⁰¹, com amparo no art. 102, *caput* da CRFB/88, bem como um papel protetivo em relação às minorias políticas²⁰². Assim, a Corte deveria intervir quando presente uma situação de violações a direitos previstos constitucionalmente que afetam desproporcionalmente minorias políticas, com a existência de um bloqueio à atuação das demais instituições.

O discurso da excepcionalidade também se conecta ao *discurso da inércia judicial (atuação mediante provocação)*. Além de excepcional, a atuação do Poder Judiciário não seria espontânea, mas provocada. Esse discurso assume duas dimensões: uma negativa, no sentido de que, sem provocação judicial, o STF não atuaria, e uma positiva, segundo a qual, provocado a agir, a Corte não poderia se omitir, em razão da impossibilidade do *non liquet*²⁰³.

²⁰⁰ Vide, por exemplo, Brasil (2022ac, p. 518–520).

²⁰¹ De acordo com a afirmação do Min. Alexandre de Moraes na ADPF 635 MC-ED: “ao nos defrontarmos com índices tão elevados e lamentáveis de violência e letalidade em operações policiais, particularmente diante da realidade dramática – e conhecida por todos – enfrentada no contexto das favelas do Rio de Janeiro, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não pode, como guardião da Constituição, mostrar-se indiferente à provocação judicial que foi trazida a julgamento nos presentes autos” (Brasil, 2022ac, p. 192).

²⁰² Como exemplo, vide o voto do Min. Relator Marco Aurélio na ADPF 742: “em que pese a atenção que o Supremo deve ter em favor das reivindicações sociais majoritárias, não pode esquecer a missão de defender minorias, o papel contramajoritário de reconhecer direitos daqueles que a sociedade marginaliza e os poderes políticos olvidam, ou fazem questão de ignorar” (Brasil, 2021ae, p. 30). No mesmo sentido, cf. Brasil (2015b, p. 50, 2023aa, p. 81).

²⁰³ “Essa situação – que já chamou a atenção de organismos internacionais – tornou necessária a intervenção do Judiciário, mais precisamente desta Suprema Corte, que – uma vez acionada – tem a obrigação de dar uma resposta jurisdicional, não lhe sendo lícito abster-se invocando o *non liquet*, como faziam os antigos pretores romanos quando se deparavam com uma causa de difícil solução” (Brasil, 2022ac, p. 477–478). Outro exemplo é o voto do Min. Luiz Fux na ADPF 347 MC: “o Supremo Tribunal Federal, nessa onda que aduz ativista – só que nós não agimos ex officio, somos provocados e isso aqui é um exemplo disso –, tem ido muito além do que já foi. O Supremo Tribunal Federal agora ocupa um papel de destaque até mesmo na garantia da governabilidade sob vários aspectos, porque, em várias ocasiões, essas políticas públicas não são enfrentadas. E enfrentá-las politicamente pode gerar um preço social muito grande para aqueles a quem compete decidir sobre essas matérias. Então, empurra-se para o Poder Judiciário – cujos juízes não são eleitos, são indicados, mas são concursados, e o próprio Poder Judiciário de primeiro grau –, porque ali evidentemente não há

Outros dois discursos utilizados para fundamentar a legitimidade da intervenção judicial estão relacionados a uma estratégia de caracterizar a atuação judicial, nesses casos, como menos controversa. São, assim, os discursos do caráter flagrante da violação a direitos fundamentais e da ausência de inovação na atuação judicial.

O discurso do *caráter flagrante da violação a direitos fundamentais* se refere aos pressupostos que autorizariam a intervenção excepcional do Poder Judiciário. A estratégia argumentativa se ampara na afirmação de que a situação de violação a direitos fundamentais seria evidente e, portanto, não existiria dúvida razoável quanto à presença de condição permissiva para a intervenção judicial. Conforme o Min. Gilmar Mendes,

os casos de graves violações de direitos fundamentais por vezes não envolvem grandes divergências acerca da existência, definição ou conteúdo do direito em disputa já que, em inúmeras situações, as violações aos direitos fundamentais são flagrantes e evidentes (Brasil, 2020ac, p. 179).

O discurso da *ausência de inovação*, a seu turno, tenta descaracterizar a ideia de criação judicial na atuação do STF. O Tribunal articulou esse discurso tanto em relação aos direitos fundamentais relacionados ao litígio estrutural, quanto em relação à política pública pertinente. Na primeira hipótese, segundo a Corte, ao atuar nos litígios estruturais o STF não estaria discutindo sobre os limites ou os contornos dos direitos pertinentes, já definidos pelas instâncias estatais majoritárias. A intervenção ocorreria para assegurar a efetiva aplicação ou respeito a esses direitos a minorias políticas, prejudicadas pela omissão estatal²⁰⁴. De modo semelhante, na segunda hipótese se afirma que a política pública já existe e foi criada pelas instituições majoritárias, mas estaria deficiente²⁰⁵. O STF também utilizou a segunda hipótese em situações em que constatou a descontinuidade de políticas públicas anteriormente exitosas. Na ADO 59, por exemplo, afirmou que a política de financiamento ambiental já existia e era efetiva, mas que a sua desconstrução sem a substituição por outra estaria fora do espaço

compromisso com um eleitorado e ele resolve as questões. É o que tem acontecido hoje com o Supremo Tribunal Federal. Esse ativismo, essa suposta judicialização de questões que, segundo alguns, não nos dizem respeito, nos diz respeito na medida em que a Constituição Federal nos obriga a prover tão logo provocado” (Brasil, 2015b, p. 116–117).

²⁰⁴ Como exemplo, vide o voto do Min. Gilmar Mendes na ADPF 635 MC-TPI-Ref: “nessas situações, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público” (Brasil, 2020ac, p. 43).

²⁰⁵ Na ADPF 709 MC-Ref, o Min. Gilmar Mendes afirmou que “a política pública, de certa forma, já está criada mas não está implementada ou funcionando adequadamente” (Brasil, 2020ag, p. 161).

discrecionário de conformação do administrador (Brasil, 2022y, p. 129). Na ADPF 991, esse discurso se referiu à descontinuidade da política de proteção territorial indígenista²⁰⁶.

O discurso da ausência de inovação é articulado de forma genérica ou específica. Quando específico, a construção argumentativa cita algum dispositivo normativo (de tratado internacional, norma constitucional, legal ou infraconstitucional) como a fonte que prevê o direito ou a política pública pertinente, objeto de implementação judicial.

Nesse sentido, na ADPF 709 o STF determinou à União a implementação de uma Sala de Situação referente à situação dos povos indígenas em isolamento e de recente contato. Parte da justificativa adotada se amparou no fato de que a sala estava prevista em ato normativo infralegal editado conjuntamente pelo MS e pela Funai (art. 12 da Portaria Conjunta nº. 4.094/2018). Apesar de a portaria não prever a participação de representantes dos povos indígenas na sala, a Corte a determinou com base em dispositivos da Convenção nº. 169 da OIT (Brasil, 2020ag). O STF também citou normas dessa convenção para justificar a participação da DPU e do MPF na referida Sala de Situação (Brasil, 2020k, p. 23).

A Corte também utilizou o discurso do *fomento ao debate público* para justificar a atuação judicial. Segundo essa linha argumentativa, a intervenção suscitaria discussões quanto ao tema na esfera pública, o que seria um fator positivo do ponto de vista democrático. De acordo com o Min. Gilmar Mendes, “a atuação judicial nesses casos pode trazer à lume o debate público sobre a performance, a *accountability* (responsabilização) e transparência da atuação dos órgãos públicos, aproximando-se de uma concepção de democracia participativa direta” (Brasil, 2020ae, p. 44).

O STF também utilizou esse discurso para justificar providências específicas. Em voto apresentado na ADPF 635 MC, o Min. Gilmar Mendes propôs o deferimento de medida cautelar para que o Estado do RJ fosse obrigado a elaborar um plano de redução da letalidade policial. Como um dos argumentos para isso, sustentou que exigir que a aprovação do plano fosse precedida de audiência pública administrativa realizada pelo ente público, bem como adotar atos de monitoramento e de implementação do plano pela Corte, poderiam “manter as discussões sobre o tema na pauta do Tribunal e da opinião pública, o que contribui para a

²⁰⁶ “Como afirma a Associação Requerente, não se pretende o estabelecimento, pela via judicial, de política pública criada por entidades estranhas ao Poder Público, mas sim o cumprimento de política específica aos povos indígenas isolados e de recente contato que apresentava resultados (ainda que não tenha solucionado por completo a questão fundiárias referente aos territórios por eles ocupado de modo tradicional), nos termos da legislação nacional e dos compromissos internacionais firmados, estabelecida pelo Poder competente e que fora, segundo se alega, intencionalmente descontinuada pela União” (Brasil, 2022k, p. 26).

produção de efeitos positivos a partir da intervenção a que esta Corte se propõe”²⁰⁷ (Brasil, 2020ac, p. 186). Ao determinar a elaboração de planos de ação referentes ao sistema penitenciário na ADPF 347, precedidos de debates públicos realizados administrativamente, a Corte afirmou que “a opção pelo debate permite a consideração de distintas perspectivas nos planos, aumenta o nível informacional e legitima a intervenção em política pública do ponto de vista democrático” (Brasil, 2023aa, p. 93).

A Corte também adotou, com ênfase, um *discurso procedimental*, por vezes conjugado aos demais. Nessa estratégia argumentativa, o STF justifica a intervenção judicial em razão do modo como conduz o processo estrutural. Por essa perspectiva, a adoção de técnicas decisórias abertas e flexíveis, possibilitadoras de um diálogo institucional e da promoção de soluções conciliatórias, permitiria superar as críticas à intervenção judicial em políticas públicas²⁰⁸.

O Tribunal também adotou outros discursos que abordam as críticas à jurisdição constitucional de uma forma um pouco diversa. Um desses discursos adota a estratégia de questionar os pressupostos das críticas à jurisdição constitucional. Um exemplo de argumentação nesse sentido é a afirmação de que essas críticas pressupõem um funcionamento ótimo das instituições democráticas em temas envolvendo as políticas públicas, como o Poder Legislativo, o que não ocorreria sempre na prática²⁰⁹.

²⁰⁷ A proposta restou vencida na ADPF 635 MC. Contudo, a medida foi acolhida pela maioria da Corte no julgamento dos embargos de declaração opostos em relação ao referido acórdão.

²⁰⁸ Nesse sentido o voto do Min. Gilmar Mendes na ADPF 635 MC: “uma medida judicial específica, fechada, excessivamente detalhada e unilateralmente estabelecida pelo Poder Judiciário é que poderia gerar atritos indevidos com a separação dos poderes, já que excluiria qualquer possibilidade de diálogo de modo a permitir a expensão [sic] indevida dos poderes judiciais sobre os domínios dos Poderes Executivo e Legislativo (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot? Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184). Por outro lado, as decisões flexíveis, progressivas e graduais nas demandas estruturais podem reafirmar a noção de que Judiciário, Executivo e Legislativo devem trabalhar de forma interdependente no reforço à democracia e na efetivação dos direitos fundamentais (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot? Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184)” (Brasil, 2020ac, p. 182). No mesmo sentido o voto do Min. Luís Roberto Barroso na ADPF 347: “o pedido, como estruturado, é não apenas aquele mais apto a alcançar a melhor solução, segundo a experiência no tema, como é igualmente aquele que melhor legitima a atuação do STF na matéria. Isso porque atribui ao Tribunal o papel de promover o diálogo interinstitucional e social necessário à construção da solução e à definição dos meios adequados à superação do estado de coisas inconstitucional. Tal aspecto contribui para a superação de eventuais desconfortos quanto à legitimidade do Tribunal para atuar em matéria de políticas públicas, bem como eventuais alegações de falta de expertise ou de capacidade institucional para abordar questões administrativas” (Brasil, 2023aa, p. 124).

²⁰⁹ “Em relação à crítica democrática, é importante assentar que ela pressupõe o funcionamento em nível ótimo do Poder Legislativo e das instituições democráticas no tratamento de questões envolvendo política pública, não levando em consideração questões práticas como a omissão no trato de assuntos relevantes e, por vezes, a persistente e insustentável omissão constitucional do Legislativo e Executivo na concretização de direitos fundamentais, além da influência do poder econômico, a sobrerepresentação de grupos hegemônicos e a subrepresentação das minorias. Também ignoram que nem todas questões decididas judicialmente são objeto do amplo debate político no parlamento ou se encontram dentro do que é negociável ou transigível. Diversos casos concretos demonstram a existência de verdadeiras brechas ou fossos constitucionais, especialmente os

Outro discurso, nesse âmbito, defende uma reformulação da concepção sobre o princípio da separação de poderes. De acordo com essa estratégia argumentativa, seria necessário abandonar uma visão estanque da ideia de separação de poderes e adotar uma concepção mais fluida amparada nos controles recíprocos entre os poderes (Brasil, 2020ae, p. 44–45).

No âmbito da estratégia discursiva de justificação da atuação judicial, como um todo, é comum que a Corte se refira a precedentes do Tribunal que autorizam a intervenção judicial em políticas públicas, de modo a expor os pressupostos que permitiriam essa interferência. Dentre esses, o precedente que possui maior força no tema dos processos estruturais, em razão de sua constante menção nos votos, é o julgamento da ADPF 347 MC²¹⁰.

A partir do exposto, constata-se que a estratégia discursiva utilizada pela Corte para justificar a sua atuação no contexto das críticas à jurisdição constitucional (e, de modo mais específico, em relação à interferência judicial em políticas públicas) se ampara tanto em discursos tradicionalmente utilizados no exercício do controle de constitucionalidade, quanto em discursos vinculados à especificidade dos processos estruturais²¹¹ ou ao seu modo de condução pelo Poder Judiciário.

4.2.3.3 Justificando medidas judiciais específicas no contexto da jurisdição constitucional

Na subseção anterior, a estratégia abordada se referia à justificação da intervenção judicial em políticas públicas, no contexto das críticas à jurisdição constitucional. Outra ordem de estratégia discursiva se reporta à justificação de medidas judiciais específicas determinadas pelo STF no exercício da jurisdição constitucional.

No perfil atribuído pela legislação brasileira ao controle concentrado de constitucionalidade, o parâmetro de controle são normas constitucionais. Assim, na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade, o STF realiza o juízo de compatibilidade de lei ou ato normativo com a CRFB/88 (art. 102, I, “a” da CRFB/88). Na ação

que envolvem grupos sociais invisíveis, como os presidiários e menores infratores. Nesses casos, os direitos fundamentais dessas pessoas permanecem, na maior parte do tempo, abaixo do radar das discussões da opinião pública (Brasil, 2020ae, p. 43)”.

²¹⁰ De acordo com manifestação do Min. Luiz Fux na ADPF 709 MC-Ref: “temos um precedente importante do Plenário na MC-ADPF 347 da relatoria do nosso Decano Ministro Marco Aurélio, quando se assentou que a omissão por parte das instituições originalmente responsáveis, enquanto o Poder Judiciário intervenha, não há nenhuma violação à cláusula de separação de Poderes” (Brasil, 2020ae, p. 167).

²¹¹ São exemplos algumas abordagens do discurso da excepcionalidade, como a da existência de uma omissão institucional grave e persistente, bem como o discurso do caráter flagrante das violações de direitos nos litígios estruturais.

direta de inconstitucionalidade por omissão, analisa a existência de omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional (art. 103, § 2º da CRFB/88). Na arguição de descumprimento de preceito fundamental, verifica se ato do poder público ocasionou lesão a preceito constitucional de natureza fundamental²¹², incluindo, também, as situações de controvérsia relevante de índole constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, mesmo que anteriores à CRFB/88 (art. 103, § 2º da CRFB/88 c/c art. 1º, *caput* e parágrafo único, I da Lei nº. 9.882/1999).

Desse modo, a princípio as normas constitucionais são o parâmetro para o controle de constitucionalidade nessas ações. Os dados demonstram, contudo, que a Corte justificou ou balizou medidas judiciais específicas não apenas e sempre em normas constitucionais. Documentos internacionais²¹³ (como tratados, princípios e declarações de organismos internacionais), normas legais (federais²¹⁴ ou estaduais²¹⁵) e normas infraconstitucionais²¹⁶ também compuseram o rol de discursos de justificação das medidas adotadas.

²¹² Em razão da terminologia utilizada (preceito fundamental), o parâmetro de controle na ADPF não seria, a princípio, todo o texto constitucional, mas apenas os preceitos considerados de natureza fundamental. Embora os precedentes do STF sirvam para auxiliar na identificação de normas constitucionais que possam servir de parâmetro de controle na ADPF (Meirelles; Wald; Mendes, 2013), ainda não há uma sistematização exaustiva nos julgados do STF indicando expressamente quais seriam essas normas.

²¹³ Dentre tantos exemplos, a Corte recorreu à Convenção nº. 169 da OIT para fundamentar a participação de representantes do MPF e da DPU na Sala de Situação na ADPF 709 (Brasil, 2020k, p. 23) e para determinar que os gestores municipais realizassem consulta prévia à população quilombola antes da efetivação de gastos com o uso de recursos federais repassados para o fortalecimento da atenção primária à saúde do SUS no contexto da pandemia da Covid-19 na Pet 9697 da ADPF 742 (Brasil, 2021p, p. 7); aos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, para orientar a atuação das forças de segurança fluminenses até a edição de plano de redução da letalidade policial (ADPF 635) (Brasil, 2022ac, p. 67–68), e; ao Pacto de São José da Costa Rica para determinar a realização de audiências de custódia (ADPF 347) (Brasil, 2023aa).

²¹⁴ Como exemplo, o Min. Relator Alexandre de Moraes fundamentou determinação para que entes públicos disponibilizassem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso à população em situação de rua nos princípios à universalidade e à integralidade dos serviços de saneamento básico, previstos no art. 2º, I e II da Lei nº. 11.445/2007 (Brasil, 2023o, p. 21–22).

²¹⁵ Como exemplo, vide o voto do Min. Gilmar Mendes na ADPF 635 MC-ED: “sem dúvidas, a garantia de atendimento médico é uma imposição ao Estado. Assim, considerando-se que as operações policiais podem indicar risco concreto de confrontos armados, deve haver um planejamento para assegurar a disponibilização célere de ambulâncias em ações previamente organizadas. Destaco que há, inclusive, Lei Estadual nesse sentido, o que precisa ser efetivado na realidade prática. Também em cumprimento à Lei Estadual em vigor, a instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo em unidades policiais é medida que deve ser priorizada para viabilizar o devido controle em relação a diversas das medidas já deferidas por esta Corte e, de um modo amplo, possibilitar efetivamente o controle interno e externo das polícias” (Brasil, 2022ac, p. 505).

²¹⁶ Como exemplo, vide o voto da Min. Rosa Weber na ADPF 709 MC-Ref: “a necessária ativação de uma Sala de Situação, para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais em situações de epidemias é, ressalte-se, providência normativa na Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018, do Ministério da Saúde e da FUNAI” (Brasil, 2020ag, p. 127). Em sentido semelhante decisão monocrática do Min. Relator Edson Fachin na ADPF 742: “há, ademais, o Decreto n. 4.887/2003, que trata da titulação de terras, prevendo expressamente o critério de ‘auto-atribuição’ no art. 2º, declarado constitucional no julgamento da ADI n. 3.239, e o Decreto n. 6.040/2007, que prevê o autorreconhecimento na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Enfim, tudo a indicar ser bastante a autodeclaração” (Brasil, 2021z, p. 7).

Assim, embora o STF identifique a natureza do problema estrutural em termos constitucionais, caracterizando a situação como violadora de direitos previstos em normas constitucionais, nem sempre fundamenta as medidas judiciais diretamente na Constituição Federal²¹⁷. Na fundamentação dessas medidas, as normas internacionais receberam um destaque, mesclando, nos processos estruturais, o controle de constitucionalidade com o controle de convencionalidade, embora não exatamente nos mesmos termos em que este é defendido no campo doutrinário²¹⁸. Na ADO 59, o Min. Edson Fachin afirmou que a Corte, na ação, reconhecia que o abandono da política de financiamento ambiental na Amazônia Legal seria, além de inconstitucional, inconveniente (Brasil, 2022y, p. 301).

Para além de normas de natureza diversificada, a Corte inseriu outros elementos argumentativos nos discursos de justificação de medidas judiciais, como o recurso a

²¹⁷ O Min. Relator Edson Fachin abordou brevemente a relação entre o controle de constitucionalidade e a utilização de outras espécies normativas que não as normas constitucionais para a justificação de medidas judiciais na ADPF 635 MC. Na oportunidade, afirmou quanto ao pedido cautelar para determinar ao Estado do Rio de Janeiro a aquisição e a instalação de sistema de gravação de áudio e vídeo em viaturas policiais, o que estava, de certa forma, previsto em lei estadual (Lei Estadual nº. 5.588/2009 - RJ): “é certo que as ações de controle concentrado não se prestam ao controle de legalidade, nem examinam a compatibilidade da atuação dos poderes à luz da legislação infraconstitucional. O controle, tal como requerido pelo Partido, somente se justificaria, *in casu*, tendo em conta que a instalação desses equipamentos é um dos meios pelos quais se aumenta a *accountability* dos agentes estatais” (Brasil, 2020ac, p. 103). Nesse voto, o relator votou pelo indeferimento da medida cautelar, o que foi acatado pela maioria dos Ministros. No julgamento dos embargos de declaração, contudo, o relator votou pela concessão da cautelar, no que foi acompanhado pela maioria. No referido voto, fez alusão à lei estadual em questão, mas não discorreu sobre o tema do controle de constitucionalidade e a utilização de leis estaduais para fundamentar medidas específicas adotadas judicialmente (Brasil, 2022ac).

²¹⁸ No Brasil, a teoria do controle de convencionalidade passou a ser defendida por Mazzuoli (2009), a partir de tese de doutoramento defendida na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Para o autor, os tratados internacionais de direitos humanos, tenham sido ou não incorporados segundo o procedimento especial com o quórum qualificado previsto no art. 5º, § 3º da CRFB/88, incluído pela Emenda Constitucional nº. 45/2004, teriam natureza constitucional e, por essa razão, poderiam ser parâmetro do controle de convencionalidade, por intermédio do qual se avaliaria a compatibilidade da legislação interna em face dos referidos tratados. Para o autor, a diferença é que, se o tratado de direitos humanos for internalizado no Brasil, mas sem o rito especial do art. 5º, § 3º da CRFB/88, os direitos nele previstos teriam *status* constitucional por força do art. 5º, § 2º da CRFB/88, mas não seriam dotados de *equivalência* às emendas constitucionais, como ocorreria com os tratados que observaram referido rito (Mazzuoli, 2009, 2015). Sendo assim, poderiam servir como parâmetro do controle difuso de convencionalidade, mas não como parâmetro do controle concentrado de convencionalidade, função reservada apenas aos tratados de direitos humanos que obedeceram ao rito do art. 5º, § 3º da CRFB/88 ao se incorporar ao direito interno (Mazzuoli, 2009, 2015).

precedentes de Cortes Regionais de Direitos Humanos²¹⁹, a precedentes de outras Cortes Constitucionais²²⁰ e a estudos científicos que tangenciam o objeto da determinação judicial²²¹.

Assim, a prática dos processos estruturais revela que o parâmetro do juízo exercido pelo STF nessas ações é mais complexo do que apenas as normas constitucionais, em relação às justificativas para a adoção de medidas judiciais específicas.

4.2.3.4 Preocupando com as capacidades institucionais do Poder Judiciário

O STF adotou a estratégia discursiva de preocupação com as capacidades institucionais do Poder Judiciário, consistente no discurso de um receio quanto à sua capacidade técnica para intervir na política pública relativa ao litígio estrutural, acompanhado, geralmente, do reconhecimento da melhor posição de outros atores institucionais para lidar com o tema. Ao utilizar essa estratégia, o Tribunal utiliza a expressão “capacidades institucionais”²²² ou apenas ressalta que outra instituição – geralmente o Poder Executivo – estaria em melhor posição para

²¹⁹ Vide o voto apresentado pelo Min. Luiz Fux na ADPF 709 MC-Ref: “no mesmo sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também possui decisões importantes acerca da necessidade de respeitar as cosmovisões desses povos, de assegurar-lhes o acesso à justiça, garantir o direito à consulta prévia, livre e informada e de levar em consideração a relação diferenciada que possuem com a terra. Em diversos julgados, a Corte destacou que é indispensável que os Estados outorguem uma proteção efetiva que leve em conta as particularidades próprias dos povos indígenas, bem como suas características econômicas e sociais, assim como sua situação de especial vulnerabilidade, seu direito consuetudinário, seus valores, usos e costumes” (Brasil, 2020ag, p. 187). A prática discursiva não se limita à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Referindo a precedente da Corte Europeia de Direitos Humanos para reforçar a fundamentação de medida adotada, cf. Brasil (2023aa, p. 147).

²²⁰ Como exemplo, vide o voto do Min. Luiz Fux na ADPF 709 MC-Ref: “inclusive, no plano do direito comparado, a Corte constitucional da Colômbia tem desenvolvido uma farta jurisprudência no sentido da necessidade de consulta aos indígenas na formulação de políticas pública que lhes afetam. A Corte já decidiu, por exemplo, que a mera participação dos indígenas no processo de consulta prévia para a realização de políticas que impactam seu território é insuficiente, devendo a comunidade ser informada do projeto e dos seus efeitos, bem como ter a oportunidade de livremente convocar os seus membros e representantes para avaliar as vantagens e desvantagens, a fim de que possa ser efetivamente ouvida quanto às suas preocupações e à factibilidade do projeto. Nessas hipóteses, cabe às autoridades apresentar alternativas que permitam chegar a um acordo, tendo o entendimento atual evoluído para exigir o consentimento do povo afetado quando há risco à sua sobrevivência física ou cultural” (Brasil, 2020ag, p. 186–187).

²²¹ Nesse sentido, vide o voto do Min. Gilmar Mendes na ADPF 635 MC-ED: “há estudos científicos, inclusive empíricos e com metodologia randomizada consistente, que demonstram que a utilização de câmeras corporais em policiais reduz a letalidade policial e eventuais abusos, contribuindo para a legitimação das forças policiais (ARIEL, Barak, FARRAR, William, SUTHERLAND, Alex. The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens’ complaints against the police: a randomized controlled trial. Journal of quantitative criminology, v. 31, n. 3, 2015)” (Brasil, 2022ac, p. 505).

²²² Como exemplo: “num primeiro momento, até houve muitas críticas sobre a falta de capacidade institucional do Supremo Tribunal Federal em se imiscuir nessa seara, de dizer como é que se vai administrar o Fundo, o dinheiro que vem de fora, isso escapa um pouco, inclusive, à nossa expertise. É preciso ter humildade judicial para reconhecer que nós não temos capacidade institucional para tanto” (Brasil, 2022y, p. 240).

interferir na área social pertinente ao litígio estrutural²²³, do ponto de vista da expertise técnica e do acesso às informações necessárias.

Esse discurso surge no contexto das digressões sobre a atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas. Nos casos analisados, ele foi utilizado, em regra, para compor um discurso mais amplo de justificação da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas²²⁴, embora isso pareça contraditório. Nesse sentido, três usos do discurso da preocupação com as capacidades institucionais se integram para justificar a intervenção judicial nos litígios estruturais: o reconhecimento da excepcionalidade da atuação judicial; o uso de técnicas decisórias diferenciadas, e; a adoção de soluções dialógicas.

A partir da afirmação de que normalmente compete ao Legislativo e ao Executivo atuar em matéria de políticas públicas, considerando a questão das capacidades institucionais, o STF discursivamente reconhece que a atuação do Poder Judiciário em litígios estruturais ocorre de modo excepcional e pontual, para lidar com problemas complexos de natureza também extraordinária²²⁵. Ou seja, a Corte sustenta a legitimidade de sua atuação porque ela não

²²³ Como exemplo, vide o voto do Min. Nunes Marques na ADPF 635 MC-ED: “na medida em que a determinação contempla a autonomia do governo estadual na elaboração do plano, penso ser possível acompanhar o voto do Relator, com as considerações já expostas e as que se seguem. A determinação para que o Estado do Rio de Janeiro analise e formule um plano de redução de letalidade policial é viável e, em verdade, apta a abranger um amplo e profundo debate sobre as causas da violência, alcançando não somente seus sintomas e consequências mas também suas causas, da mesma forma que a ação policial pode ser melhorada, a depender das ações do governo estadual” (Brasil, 2022ac, p. 346–347).

²²⁴ Na ADPF 347 MC o Min. Relator Marco Aurélio articulou os temas das capacidades institucionais e da legitimidade da interferência judicial em políticas públicas de forma diversa, criticando, no caso concreto, a validade empírica da crítica à atuação judicial pautada nas capacidades institucionais: “no tocante ao possível óbice atinente à separação de Poderes, à alegação das capacidades institucionais superiores do Legislativo e do Executivo comparadas às do Judiciário, há de se atentar para as falhas estruturais ante o vazio de políticas públicas eficientes. É impertinente levar em conta, no caso examinado, essas formulações teóricas, uma vez que é a própria atuação estatal deficiente o fator apontado como a gerar e agravar a transgressão sistêmica e sistemática de direitos fundamentais. A intervenção judicial é reclamada ante a incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas, o que torna o argumento comparativo sem sentido empírico. Daí por que a intervenção judicial equilibrada, inclusive quando há envolvimento de escolhas orçamentárias, não pode ser indicada como fator de afronta às capacidades institucionais dos outros Poderes, se o exercício vem se revelando desastroso” (Brasil, 2015b, p. 35–36).

²²⁵ Nesse sentido o voto do Min. Luiz Fux na ADPF 635 MC-ED: “a discricionariedade política na definição dos objetivos de segurança pública e dos meios de sua realização constitui elemento essencial do Estado Democrático de Direito e da separação de poderes. Consideradas as capacidades institucionais de cada ramo do poder, bem como o dever de respeitar as escolhas dos cidadãos expressadas nas eleições, deve ser excepcionalíssima e pontual o controle jurisdicional em matérias intrínsecas ao exercício das funções políticas. [...] Daí porque é legítima a atuação pontual do Poder Judiciário, para a fixação de diretrizes constitucionais a serem seguidas pelos órgãos responsáveis pela política de segurança pública do Rio de Janeiro, uma vez verificados os seguintes fatores: (1) violação maciça de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas; (2) prolongada omissão das autoridades, com a configuração de ‘bloqueio institucional’ para a garantia dos direitos; (3) necessidade de coordenação de diversas entidades e órgãos; (4) potencial congestionamento da justiça, se todos os que tiverem seus direitos violados demandarem individualmente” (Brasil, 2022ac, p. 518–520).

constituiria a prática normal do órgão judiciário, mas um comportamento justificado a partir da constatação de que há uma situação anormal a ser enfrentada.

O segundo uso discursivo dessa estratégia é a justificação do uso de técnicas decisórias diferenciadas, como o provimento estruturante. O STF justifica a atribuição ao Poder executivo da prerrogativa de elaborar os planos de ação nos processos estruturais, dentre outros elementos e características dos provimentos estruturantes, a partir da necessidade de se preocupar com a limitação de suas capacidades institucionais.

O terceiro uso discursivo da estratégia, relacionado ao anterior, se reporta à adoção de soluções dialógicas nas ações estruturais. As práticas de diálogos – principalmente diálogos institucionais – seriam exigências decorrentes do reconhecimento dos limites das capacidades institucionais do STF. Em razão das limitações, a atuação judicial necessitaria ocorrer em constante diálogo com as instituições pertinentes, principalmente o Poder Executivo do ente público demandado.

Conforme afirmado, esses três usos da estratégia discursiva se complementam para compor o discurso mais amplo de justificação da intervenção judicial em políticas públicas nos processos estruturais. Assim, a atuação judicial, nesses casos, seria excepcional, e não a regra. Além disso, ela ocorreria mediante a adoção de técnicas decisórias que respeitariam um espaço maior de atuação do Poder Executivo do ente público demandado, e a condução do processo permitiria o estabelecimento de soluções dialógicas envolvendo as instituições pertinentes. Em conjunto, esses elementos representariam uma consciência do Poder Judiciário em relação às limitações de suas capacidades institucionais.

O voto do Min. André Mendonça na ADPF 635 MC-ED reflete a conjugação desses três usos da estratégia discursiva:

Evidencia-se, portanto, que o Poder Judiciário, como regra, deve agir com deferência e autocontenção em matéria de políticas públicas, privilegiando, nos casos em que caracterizada a situação de intervenção excepcional, as denominadas decisões flexíveis ou abertas, como forma de superar a ausência de expertise institucional e privilegiar a criação de um ambiente dialógico entre os Poderes (Brasil, 2022ac, p. 288).

Para além desses três usos gerais da estratégia discursiva, a Corte justificou algumas práticas específicas com base no discurso da preocupação com as capacidades institucionais. Durante os debates na ADPF 635 MC-ED sobre a proposta inicialmente formulada pelo relator de criar um observatório judicial da polícia cidadã no âmbito do próprio STF, os magistrados chegaram ao entendimento de que ele deveria se vincular ao CNJ, em virtude da melhor capacidade institucional deste para o acomodar (Brasil, 2022ac, p. 143). Na ADPF 347, o

Tribunal considerou que o DMF/CNJ seria o órgão adequado para fiscalizar e coordenar os trabalhos referentes à elaboração e à implementação do plano para lidar com o problema estrutural do sistema penitenciário por possuir expertise na área (Brasil, 2023aa, p. 194). No mesmo julgamento o STF ressaltou que o Poder Judiciário não teria a capacidade institucional necessária para elaborar o plano²²⁶.

Assim, a abordagem das capacidades institucionais, que em tese favoreceria uma postura de autocontenção judicial, é articulada discursivamente de modo a justificar a intervenção judicial em políticas públicas nos casos analisados. Essa intervenção, contudo, tende a ocorrer em diálogo com as instituições pertinentes.

4.2.3.5 Reconhecendo um papel diferenciado ao Supremo Tribunal Federal

A Corte adotou discursos que reconhecem a si própria um papel diferenciado na solução de problemas estruturais, em relação às demais instituições políticas e judiciais. Em relação às instituições políticas em geral, o Min. Relator Marco Aurélio afirmou na ADPF 347 MC que apenas o STF seria capaz de superar os bloqueios institucionais e políticos existentes quanto ao sistema penitenciário, retirando os demais Poderes da inércia (Brasil, 2015b, p. 31). Ele teria, assim, “um papel de destaque até mesmo na garantia da governabilidade sob vários aspectos, porque, em várias ocasiões, essas políticas públicas não são enfrentadas”²²⁷ (Brasil, 2015b, p. 117), absorvendo o custo político de enfrentar o problema. O Min. Relator Luís Roberto Barroso também destacou essa capacidade de absorção de ônus político na ADPF 709, ao discorrer sobre eventual e futura desintrusão de terras indígenas²²⁸.

Em relação aos demais órgãos judiciais, o Min. Edson Fachin afirmou que a Corte teria uma capacidade única de atuação frente às omissões estruturais, se comparada aos demais

²²⁶ “O Judiciário, nós aqui, não temos a *expertise* própria para a elaboração de um plano para o sistema carcerário. É preciso que as autoridades carcerárias, as autoridades do Poder Executivo e, eventualmente, as autoridades legislativas atuem na produção de um plano. O que nos cabe é diagnosticar o problema e dizer as metas que têm que ser atingidas. Essa é a decisão principal. Em seguida, os órgãos competentes elaboram o plano e o submetem ao Judiciário para verificar se eles atendem às necessidades mínimas, respeitadas as escolhas políticas onde sejam legítimas” (Brasil, 2023aa, p. 92).

²²⁷ Voto do Min. Luiz Fux na ADPF 347 MC.

²²⁸ “Mas estamos todos de acordo que esta é uma oportunidade muito importante, com o auxílio do Supremo e com a possibilidade de que parte do ônus político recaia sobre nós - porque há ônus político nessa desintrusão, como todos sabem. Acho que podemos assumir em parte essa responsabilidade, mas, evidentemente, em diálogo institucional com os Governos Federal e Estadual, porque, inclusive, precisamos das tropas policiais” (Brasil, 2020ag, p. 80–81).

magistrados (ADPF 347)²²⁹. Assim, o discurso reconhece uma posição diferenciada do STF para enfrentar problemas estruturais sistêmicos também em relação a outros órgãos judiciais.

O STF adotou essa estratégia discursiva principalmente para compor o discurso de justificação da intervenção judicial nas políticas públicas: por ter a capacidade de superar bloqueios políticos e institucionais, a Corte não poderia se manter inerte frente ao problema estrutural, principalmente quando provocada a agir.

4.2.3.6 Preocupando com as consequências das decisões judiciais

A estratégia discursiva da preocupação com as consequências das decisões judiciais consiste no recurso argumentativo aos possíveis efeitos de um pronunciamento judicial, a nível macro, para sustentar determinada posição adotada pelo Tribunal. O STF mobiliza a estratégia quando receia a ocorrência de um efeito indesejado de medida judicial requerida no processo, capaz de desestabilizar um ou mais elementos da política pública respectiva.

Assim, a estratégia se relaciona a uma postura de cautela por parte do Tribunal. A partir dessa estratégia discursiva, o STF indefere medidas postuladas judicialmente²³⁰ ou as defere em menor extensão ou em condição diversa da requerida.

Na ADPF 635 MC-ED, a maioria do Tribunal rejeitou a proposta do relator para que fosse proibida toda e qualquer invasão domiciliar sem mandado judicial fundada em situação de flagrância e baseada em denúncia anônima, diante do receio de a medida comprometer a política de segurança pública como um todo²³¹. Na ADPF 828, ao apreciar pedido cautelar para

²²⁹ “Omissão estrutural, por sua vez, não se confunde com falhas estruturais: é preciso aqui fazer uma separação entre a capacidade única do Supremo Tribunal Federal de colmatar a omissão inconstitucional e a atuação dos demais magistrados que podem (e devem) utilizar técnicas de julgamento estruturais para solucionar as falhas de políticas pública” (Brasil, 2023aa, p. 237). O discurso pressupõe uma diferenciação entre omissão estrutural e falha estrutural, sendo a primeira mais grave e persistente que a última.

²³⁰ “Por fim, deixo de suspender as medidas de remoção de ocupações coletivas recentes, essas consideradas as posteriores a 20 de março de 2020, desde que seja possível ao Poder Público assegurar que as pessoas removidas possam ser levadas para abrigos, ou de alguma outra forma possa garantir-lhes moradia adequada. Trata-se de evitar a consolidação de novas ocupações irregulares. 60. Por mais que nesses casos também exista o risco de contaminação, outros fatores também devem ser considerados. Existe um interesse público legítimo em evitar que se criem novas situações de fato que posteriormente serão de difícil solução. Aqui, a atuação possui viés eminentemente preventivo, que se mostra particularmente relevante para a manutenção da ordem urbana” (Brasil, 2021l, p. 39–40).

²³¹ Nos termos do voto da Min. Rosa Weber: “portanto, no ponto, acompanho o relator. Apenas divirjo quanto ao item ii do tópico 7, pois, no meu entender, vedar, *a priori*, na hipótese de flagrante delito, o ingresso forçado em domicílio quando fundamentado em denúncia anônima pode acarretar graves prejuízos à segurança pública” (Brasil, 2022ac, p. 419). Vide manifestação do Min. Alexandre de Moraes, em antecipação ao voto: “outro ponto que me preocupa – que está detalhado em meu voto escrito – é a questão da invasão domiciliar no caso de flagrante, à noite, por denúncia anônima. Quem já participou de operações policiais, principalmente contra o crime organizado, sabe que nenhum informante vai colocar seu nome, indicando que determinado local, de

suspender todo e qualquer despejo por falta de pagamento de aluguel durante a pandemia da Covid-19, o Min. Relator Luís Roberto Barroso deferiu a medida em menor extensão, por recear que a cautelar estimulasse a inadimplência por parte de quem possuía condições financeiras de arcar com o encargo. Assim, afirmou que “a medida cautelar é deferida em menor extensão devido à impossibilidade de avaliar os efeitos sistêmicos da suspensão genérica, mas isso não obsta a avaliação específica pelo juiz da causa” (Brasil, 2021l, p. 37–38).

Outro exemplo ocorreu na ADPF 709. Na petição inicial os requerentes afirmaram que o SasiSUS atendia indígenas aldeados residentes em territórios homologados, negando atendimento aos residentes em territórios não homologados e aos indígenas em situação urbana. O STF deferiu em menor extensão a cautelar pretendida para expandir o atendimento prestado pelo subsistema, que seria ampliado sem qualquer limitação apenas aos indígenas aldeados em territórios não homologados. Quanto aos indígenas em situação urbana, o atendimento ocorreria na hipótese de dificuldade de obter atendimento por intermédio do SUS geral. A Corte reconheceu que, a princípio, também seria um direito dos indígenas em situação urbana receber atendimento pelo subsistema específico do SUS, mas que a ordem em menor extensão seria adequada em razão do receio de comprometer a capacidade de atendimento do subsistema, caso a medida abarcasse imediatamente os indígenas em situação urbana (Brasil, 2020k). Além disso, o pronunciamento judicial adotou um uso adicional para o referido discurso, ao determinar que a União avaliasse os efeitos no SasiSUS de sua ampliação para o atendimento de indígenas em situação urbana ao confeccionar o Plano de Enfrentamento à Covid-19 entre Povos Indígenas Brasileiros (Brasil, 2020k).

4.2.3.7 Preocupando com a efetividade da decisão judicial

O STF adotou estratégias discursivas relacionadas a uma preocupação com a efetividade das decisões judiciais, como reforço justificativo para as práticas acionadas. A intenção seria evitar que as decisões judiciais constituíssem “uma mera declaração de princípios” (Brasil, 2020ag, p. 26) (ADPF 709 MC-Ref) e pudessem efetivamente servir para

determinada comunidade, é um depósito de arma. Se ele colocar o nome, ele é morto no dia seguinte. Esse mecanismo do informante existe no mundo todo. Podemos avançar, como em alguns locais no mundo em que há um procedimento sigiloso de informante oficial, mas, ao não permitir que a polícia, avisada de que há explosivos, por exemplo, em determinado local, possa invadir, porque a denúncia foi anônima, estaremos cerceando um instrumento importantíssimo de atuação na área da segurança pública. ‘Ah, mas há abuso!’ O abuso deve ser combatido, o abuso deve ser punido, mas não se lhes pode impedir a atuação em defesa da Segurança Pública” (Brasil, 2022ac, p. 131–132).

enfrentar o problema estrutural. Representativo, nesse sentido, a manifestação do Min. Teori Zavascki na ADPF 347 MC:

De qualquer modo, no exame das medidas liminares, é preciso que a posição do Supremo Tribunal Federal seja responsável no sentido de que a medida eventualmente deferida possa ser efetivamente cumprida. [...] É muito importante que a medida liminar não fique, assim como a própria decisão definitiva num caso como este, apenas no plano simbólico, ou no plano retórico, ou no plano acadêmico. Se o Supremo Tribunal Federal vai se dispor a contribuir, ele tem que contribuir eficazmente e responsabilmente. De modo que esse aspecto me parece importante no exame dessas medidas cautelares (Brasil, 2015b, p. 79).

Assim como outras estratégias discursivas, o STF relaciona o uso argumentativo da preocupação com a efetividade da decisão judicial à complexidade dos problemas estruturais e, igualmente, dos meios para tentar os solucionar. Nesse sentido, essa complexidade demandaria uma maior preocupação com a efetividade dos pronunciamentos judiciais.

O STF adotou diversos usos para essa estratégia discursiva. De uma forma geral, ele a utilizou para justificar peculiaridades na condução do processo, como a adoção das técnicas decisórias do provimento estruturante, com as suas características e elementos, como:

- a) decisões abertas, que assegurem um espaço de conformação por parte do Poder Executivo²³²;
- b) decisões flexíveis, assegurando a possibilidade de sua modificação em caso de alteração das circunstâncias fáticas ou de se constatar a dificuldade de cumprimento da ordem inicial²³³;
- c) disposição do juízo para proferir decisões complementares com a finalidade de remover óbices burocráticos e administrativos (Brasil, 2021g);
- d) determinação para que o ente público demandado elabore planos de ação²³⁴, e;

²³² “De fato, a depender do grau de intervenção, a decisão judicial poderá esvaziar por completo a necessária margem de adaptabilidade que deve dispor o Poder Executivo no processo de concretização do comando exarado. Para fomentar o diálogo institucional, o Judiciário deve deixar espaço aos demais Poderes constituídos. 38. Essa reserva de atuação se mostra fundamental para que não se produzam decisões operacionalmente inexecutáveis, fazendo com que a inafastável contingência fática reduza o comando judicial à mera ‘folha de papel’” (Brasil, 2022ac, p. 284).

²³³ “A eficácia inicial da decisão da Corte e as dificuldades para a sua contínua implementação não devem passar despercebidas pelo Tribunal. É preciso estar atento às alterações fáticas, assim como agir com responsabilidade na manutenção das providências que se mostraram bem sucedidas. Com efeito, é típico das demandas estruturais a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas” (Brasil, 2022ac, p. 57).

²³⁴ “Porém, a mim me pareceu bem, em lugar de simplesmente determinar, em uma declaração de princípios que poderia se dissipar sem maiores consequências, a instalação de barreiras sanitárias, determinei à União que apresentasse ela própria, dentro do prazo de dez dias, um plano para a instalação dessas barreiras sanitárias.

e) necessidade de uma etapa de monitoramento²³⁵.

A Corte justificou outras adaptações procedimentais com base nessa estratégia, como a necessidade de retenção da jurisdição até o cumprimento integral do pronunciamento judicial (Brasil, 2022ac, p. 124) e a realização de cooperação judiciária como juízos locais para obter maior capilaridade para o cumprimento da determinação judicial em localidades específicas (Brasil, 2021o). Ela também adotou o discurso para sustentar a valorização do diálogo entre instituições do sistema de justiça durante a condução dos processos (Brasil, 2022ac, p. 148) e com órgãos e entidades relacionados ao tema do problema estrutural²³⁶.

Para além desses usos gerais do discurso, o STF também o adotou para fundamentar medidas específicas. Na ADPF 709, ele o utilizou para rejeitar o pleito da União para que o funcionamento da Sala de Situação se resumisse à disponibilização de um e-mail institucional para o recebimento de demandas formuladas pelos membros da sala, afirmando a necessidade de reuniões periódicas (Brasil, 2020h, p. 12). Na mesma ação, o relator deferiu o acesso de um representante indicado pela APIB aos autos sigilosos referentes ao Plano Sete Terras Indígenas destinado ao isolamento de invasores, entendendo que o conhecimento possuído pelos povos indígenas em relação aos territórios poderia ser crucial para a efetividade das intervenções (Brasil, 2021j).

A preocupação com a efetividade das decisões judiciais nos processos estruturais remete ao debate na literatura quanto aos efeitos simbólicos decorrentes da atuação judicial nesses processos, para além dos efeitos materiais diretos. Alguns discursos presentes nos casos analisados tangenciam a questão.

Na ADPF 347 MC, o Min. Luiz Fux afirmou que “a jurisdição constitucional não se esgota só nas ponderações de valores e, às vezes, até na técnica de subsunção de um caso à lei. Eu entendo que a Suprema Corte, que é a última palavra do Judiciário [...] tem que ter um efeito pedagógico” (Brasil, 2015b, p. 114). No voto, afirmou que declarar o estado de coisas

Evidentemente, a instalação de barreiras sanitárias envolve a identificação dos locais de instalação, do pessoal que vai ocupar essas barreiras e dos equipamentos necessários para essa providência” (Brasil, 2020ag, p. 23).

²³⁵ “O requerimento da APIB tem por objetivo o monitoramento do cumprimento da cautelar. Trata-se de medida imprescindível à efetividade de providências determinadas em processos estruturais, como é de conhecimento geral” (Brasil, 2021h, p. 3).

²³⁶ “[...] decisões estruturais efetivas são, como regra, aquelas construídas dialogicamente. Por essa razão, a tarefa de construção do plano deve ser desempenhada pelo DMF/CNJ em conjunto com a União e os distintos órgãos e instituições que tratam da matéria, a exemplo da atual Secretaria Nacional de Políticas Penais (antigo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN) e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPC)” (Brasil, 2023aa, p. 149).

inconstitucional²³⁷ e reconhecer a obrigatoriedade da realização das audiências de custódia²³⁸, já prevista em norma internacional, teriam um efeito pedagógico em relação ao Poder Judiciário em geral. Em relação à sociedade civil, o Min. Luís Roberto Barroso afirmou na ADO 59 que o julgamento precisaria ter também um efeito didático de conscientização das pessoas sobre a pauta ambiental, porque “a sociedade civil consciente e mobilizada empurra a história na direção certa e coloca na ideia dos governantes o dever de respeitar as importantes demandas da sociedade” (Brasil, 2022y, p. 311).

O modo de condução do processo estrutural pode chamar a atenção pública sobre o problema estrutural, com reflexos na mídia, nas instituições estatais e na sociedade civil (Diver, 1979, p. 65; Rodríguez-Garavito, 2019, p. 247), desencadeando um debate público e pautando a agenda pública sobre temas que talvez não atrairiam essa atenção sem uma decisão judicial²³⁹ (Barcellos, 2023, p. 219). Além da obtenção da atenção pública, a declaração de desconformidade do comportamento da instituição com parâmetros constitucionais pode alterar a percepção pública sobre o tema, para que este passe a ser compreendido como um problema de direitos humanos (França, 2022, p. 376–377). Em termos de políticas públicas, isso representaria uma alteração na agenda pública sistêmica (com a compreensão social de que a situação retrata um problema com dignidade suficiente para merecer atenção), para além da alteração da agenda pública institucional que é um efeito direto de uma decisão judicial de intervenção na política pública. As declarações judiciais de responsabilidade das instituições são permeadas por um tom autoritativo, direcionando os atores políticos a apresentar uma resposta a essa declaração (Diver, 1979, p. 80). Assim, a dimensão simbólica dos provimentos

²³⁷ “A jurisdição constitucional, além de exercer a sua exclusiva função e a sua obrigação, vai poder proferir uma decisão de caráter geral e de cunho pedagógico, vai impor ao juiz, porque eles vão ler este acórdão, eles vão tomar conhecimento que o Supremo Tribunal Federal reconhece que há um estado de coisas inconstitucional, porque eles não motivam as suas decisões, não aplicam a lei das medidas cautelares e com isso abarrotam os presídios. De sorte que, no meu modo de ver, esta decisão servirá como exemplo para toda a magistratura, suprimindo inclusive a necessidade de se fazer encontros para explicar aos colegas, que são dedicados, mas que este particular as coisas não estão andando bem. Não haverá necessidade de encontros para explicar isso, porque o acórdão do Supremo vai sair amanhã nos jornais, avisando os juízes que o Supremo Tribunal Federal está preocupado, mais do que preocupado, e determinou que agora se proceda desta forma” (Brasil, 2015b, p. 116).

²³⁸ “Nós julgamos aqui não tem duas semanas - e foi, inclusive, de minha relatoria - sobre aquela audiência de custódia. Isso vai resolver uma série de problemas e vai evitar aquelas prisões precipitadas, as prisões arbitrárias que, de alguma maneira, interferem na população carcerária. Mas o fato de existir a norma obrigando o juiz a fazer alguma coisa, e se ele não faz - por isso o estado de coisas é inconstitucional -, nos impõe que, além de ponderação e subsunção, a jurisdição constitucional também tenha um efeito pedagógico. E não há efeito pedagógico melhor do que, num acórdão do Supremo Tribunal Federal, constar textualmente aquilo que os juízes devem fazer e não estão fazendo. Logo, o efeito pedagógico dessa ação de descumprimento de preceito fundamental, no meu modo de ver, é extremamente didático para nós colocarmos as coisas no seu devido lugar” (Brasil, 2015b, p. 114).

²³⁹ O STF afirmou que caberia a si aumentar a deliberação política e social sobre o sistema penitenciário nacional (ADPF 347 MC) (Brasil, 2015b, p. 37) e que estaria trazendo a questão ambiental para o centro do debate público, exercendo um papel didático e de conscientização da sociedade (ADO 59) (Brasil, 2022y, p. 307).

estruturantes afeta a agenda pública sistêmica e a agenda pública institucional (Bertelli, 2004, p. 31). Na opinião de Rodríguez-Garavito (2019, p. 247), para além da caracterização da situação como um problema de direitos humanos, também seria um efeito simbólico dos processos estruturais voltar a atenção pública para as causas da violação massiva de direitos, descortinadas no processo.

Para Casimiro e Marmelstein (2022) as dimensões material²⁴⁰ e simbólica das decisões estruturais são complementares. Os autores sustentam que os efeitos simbólicos podem acarretar alterações concretas na realidade do grupo vulnerável afetado pelo litígio estrutural, a médio e longo prazo. Isso permitiria compreender o Judiciário como um fórum de protestos, que possibilita aos grupos sociais vulneráveis dar publicidade às violações de seus direitos, na tentativa de obter respaldo jurídico e angariar apoio da sociedade e de atores políticos. Assim, o Judiciário consistiria numa arena que pode ser utilizada por esses grupos para a defesa de seus direitos e a comunicação de sua agenda política (Casimiro; Marmelstein, 2022).

Compreendida por essa perspectiva, o objetivo da mobilização de um processo estrutural nem sempre seria a obtenção de uma vitória. A provocação do Judiciário poderia ter outros objetivos e/ou efeitos benéficos ao grupo demandante, como o fortalecimento do movimento social (inclusive em termos de coesão interna), a divulgação da causa defendida ou a realização de uma pressão no poder público para a adoção de uma decisão (Casimiro; Marmelstein, 2022).

4.2.3.8 Reconhecendo a insuficiência das decisões judiciais para solucionar o problema estrutural

O STF constantemente reconheceu, nos casos analisados, que os problemas retratados no litígio estrutural são complexos²⁴¹, o que refletiu na forma como a Corte compreende a sua atuação nesses processos. Reconhecer que simples determinações judiciais não são suficientes para a resolução de problemas estruturais afeta o comportamento do Tribunal, e representou uma estratégia discursiva adotada pela Corte com diversos usos.

²⁴⁰ A dimensão material se refere ao grau de implementação da decisão judicial (Casimiro; Marmelstein, 2022).

²⁴¹ Como exemplo, constou na ADO 59: “o quadro argumentativo desenhado no presente processo constitucional, a partir das postulações, manifestações e informações apresentadas, com perspectivas fáticas e jurídicas, demonstra a complexidade e multipolaridade da questão objeto de deliberação, a envolver espaço de incidência, conformação e densificação de diferentes valores públicos e direitos fundamentais comuns” (Brasil, 2020c, p. 17).

Por entender os problemas como complexos, o STF manifesta uma expectativa realista do resultado de sua atuação. Nesse sentido, afirmou que os problemas estruturais relativos à incapacidade do Estado para apurar devidamente os homicídios de uma forma geral, e não apenas aqueles resultantes de letalidade policial, não seriam solucionados pelas decisões proferidas na ADPF 635 (Brasil, 2022ac), bem como que os planos de ação determinados na ADPF 742 não seriam suficientes para resolver todas as espécies de vulnerabilidade a que estão expostas as comunidades quilombolas (Brasil, 2021d). Na ADPF 347, o Min. Luís Roberto Barroso afirmou que as determinações do acórdão de mérito provavelmente não conseguiriam resolver todos os problemas do sistema penitenciário, embora espere que sejam um passo relevante para a sua melhoria (Brasil, 2023aa, p. 327).

Sob outro aspecto, esse reconhecimento afeta o modo de conduzir os processos estruturais. A complexidade do problema, aliada ao reconhecimento da insuficiência de uma mera determinação judicial específica para o resolver, compõem o discurso de justificação da técnica decisória diferenciada dos provimentos estruturantes, principalmente quanto ao elemento de imposição ao ente público demandado do dever de confeccionar um plano de ação. É o que ocorreu, por exemplo, quanto à desintrusão de invasores de terras indígenas na ADPF 709: o STF determinou a elaboração de um plano de desintrusão pela União sustentando que determinar a retirada dos invasores sem prévio planejamento fracassaria²⁴².

Uma outra repercussão dessa compreensão se refere a uma limitação no escopo do processo estrutural. Nesse sentido, a Corte pode adotar o discurso de insuficiência do processo estrutural para resolver todos os problemas relativos à temática da ação para reduzir o escopo do processo apenas a questões específicas inseridas no contexto apresentado na petição inicial. Assim, na ADPF 709, a Corte afirmou que não seria possível pretender resolver todo e qualquer problema relativo à questão indígena na ação, mas apenas os que estivessem relacionados à temática da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2022j).

²⁴² Vide as observações do Min. Relator Luís Roberto Barroso em antecipação ao voto na ADPF 709 MC-Ref: “não quis, com todo o respeito, alimentar a crença - que considero fantasiosa - de que pudesse ser singela a operação de retirar - se multiplicarmos vinte mil por sete, ou ainda que não fossem tantas pessoas - cinquenta, setenta mil pessoas, que não deveriam estar lá, à força de uma penada. É preciso planejamento, mas tem que ter planejamento. Portanto, minha decisão é no sentido de que seja elaborado um plano de desintrusão, e não uma operação militar com risco de conflito e reação, que, de resto, com a entrada de tropas da Força Nacional, das Forças Armadas e da Polícia Federal, para implementar a medida, prejudicaria - assim penso - as comunidades. De resto, foi o único ponto, dentre as cautelares pedidas, que não atendi da maneira que foi pedido, porque acho que, se fosse viável, seria contraproducente” (Brasil, 2020ag, p. 28).

4.3 Categorias teóricas gerais sobre o comportamento da Corte

A exposição das três ordens de estratégias adotadas pelo STF na condução dos processos estruturais na jurisdição constitucional concentrada permitiu a obtenção de um panorama geral sobre o modo como a Corte se comporta nesses casos, que abrange a forma como conduz procedimentalmente o processo, atua para fomentar a construção de capacidades estatais e justifica a sua atuação. Além disso, a análise permitiu elaborar outras categorias teóricas que auxiliam a interpretar o comportamento do STF nesses processos.

Embora parte dessas categorias pudesse ser enquadrada numa ou noutra ordem de estratégia anteriormente descrita, optou-se por discorrer sobre elas nesta seção, após a exposição do panorama geral acima descrito. Elas fornecem um complemento ao panorama apresentado.

As cinco subseções seguintes possuem um nível menor de abstração. As categorias nelas descritas demonstram que, em determinadas situações, a Corte efetivamente interfere no mérito dos atos administrativos praticados por outros Poderes (tópico 4.3.1) e, de um modo geral, privilegia a adoção de soluções consensuais (tópico 4.3.2). Além disso, elas revelam que a Corte exerce diversos papéis de controle ao longo da tramitação processual – dos limites do objeto da ação (tópico 4.3.3), dos limites dos pronunciamentos judiciais (tópico 4.3.4) e de dimensões temporais na construção da capacidade estatal (tópico 4.3.5). Nas últimas subseções, o estudo abordará as categorias teóricas centrais emergentes dos dados, dotadas de maior abstração – coordenação (tópico 4.3.6), diálogo (tópico 4.3.7) e cooperação (tópico 4.3.8). Apesar de retratarem categorias teóricas e, portanto, um esforço de abstração, os conceitos foram elaborados a partir dos dados empíricos. Por essa razão, o estilo da escrita que segue mescla a elaboração conceitual das categorias com a exposição de segmentos dos dados que justificam ou exemplificam a elaboração teórica.

4.3.1 Interferindo no mérito dos atos administrativos

O comportamento do STF não se limitou a suprir omissões estatais. Em determinadas situações o Tribunal interferiu diretamente no mérito de atos administrativos adotados pelo poder público, como exemplificado a seguir.

Na ADPF 635, o requerente questionou, como um dos objetos da ação, o art. 1º do Decreto Estadual nº. 46.775/2019 (RJ), que modificou o Decreto Estadual nº. 41.931/2009 (RJ), cujo efeito prático foi excluir do cálculo de gratificação em pecúnia paga a agentes públicos da

Polícia Civil e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro um indicador referente à redução de homicídios relacionados à oposição à intervenção policial. O STF suspendeu cautelarmente o ato administrativo afirmando que a alteração conteria um incentivo perverso para a atuação desses agentes de segurança pública, contrário à sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil* (Brasil, 2020ac, p. 121).

Na ADPF 709, os requerentes questionaram a conduta da Secretaria Especial de Saúde Indígena do MS e da Funai de limitar o atendimento do SasiSUS aos indígenas residentes em territórios indígenas homologados. Na cautelar concedida, o STF estendeu o atendimento aos indígenas residentes em territórios indígenas não homologados²⁴³ (Brasil, 2020ag). Posteriormente, suspendeu a Resolução nº. 04/2021 editada pela Funai, que, a juízo da Corte, ao prever critérios de heteroidentificação para a caracterização de alguém como indígena, incluindo dentre esses critérios a vinculação territorial, contrariou a cautelar anteriormente deferida (Brasil, 2021g, 2021x).

Na ADPF 991, a seu turno, a Corte concedeu medida cautelar para determinar que portarias de restrição de uso de territórios indígenas em processo demarcatório ou sob estudo para averiguar a existência de indígenas isolados fossem sempre renovadas antes do término de sua vigência, até a conclusão do processo ou do estudo. O Tribunal adotou como fundamentação a aplicação dos princípios da precaução e prevenção (Brasil, 2022k, p. 57), e o relator afirmou, na decisão, que, em caso de não edição de portarias no prazo assinalado, a restrição de uso seria determinada por decisão judicial do STF (Brasil, 2022k, p. 59).

Desse modo, mesmo diante da adoção de estratégias discursivas que sugerem uma interferência comedida do Poder Judiciário nas políticas públicas, a Corte utiliza como repertório de atuação, pontualmente, a interferência direta no mérito dos atos administrativos.

4.3.2 Privilegiando soluções consensuais

O STF privilegia a adoção de soluções consensuais nos processos estruturais de forma ativa, incentivando a construção de consensos. O consenso pode abranger distintas dimensões, desde questões marginais ao problema (como o prazo para a apresentação de informações ou

²⁴³ No âmbito da jurisdição constitucional, em certas situações em que o STF verifica que uma norma jurídica excluiu de seu âmbito de incidência pessoas ou grupo de pessoas que estão em situação semelhante, a intervenção judicial é justificada com base na ideia de uma omissão inconstitucional parcial, sob a ótica de um benefício incompatível com o princípio da igualdade (cf., por exemplo, Streck (2013, p. 892–896)). No caso relatado, contudo, a Corte não tratou essa recusa ao atendimento de indígenas aldeados residentes em terras não homologadas via SasiSUS como uma hipótese de omissão inconstitucional parcial.

plano de ação pelo ente público demandado²⁴⁴), a temas intimamente relacionados à política pública pertinente ao litígio estrutural, como a elaboração de planos de ação (planejamento)²⁴⁵, aspectos específicos das medidas a serem executadas (implementação)²⁴⁶ e a definição de metas a serem atingidas na solução do problema estrutural²⁴⁷. Ele pode envolver o ente público demandado e outros atores processuais (principalmente o requerente), ou ocorrer entre o poder público e o STF.

O modo de condução dos processos revelou a preferência por soluções consensuais, mas a Corte também adotou discursos que expressamente valorizaram o consenso. Na ADPF 709 MC-Ref, o Min. Luiz Fux afirmou que a solução consensual é a melhor solução em conflitos estruturais (Brasil, 2020ag, p. 168). Na Pet 9698 da ADPF 742, em sede de monitoramento, o Min. Relator Edson Fachin deferiu diversos requerimentos formulados por atores processuais, ressaltando, contudo, que o deferimento ocorria “caso providências análogas ainda não tenham sido acordadas no âmbito do grupo de trabalho” (Brasil, 2022o, p. 13), deferindo a soluções consensuais. Na ADPF 709, ao designar um observador de seu gabinete para acompanhar as reuniões da Sala de Situação, o Min. Relator Luís Roberto Barroso afirmou que, por enquanto, esse observador não iria intervir, “dado que a tônica deste primeiro momento deve ser de busca por diálogo e por autocomposição” (Brasil, 2020n, p. 6).

Ainda como exemplo desse discurso, vide a afirmação do relator na ADPF 709:

Por fim, este relator registra, ainda, seu verdadeiro empenho em buscar uma solução para os problemas que são objeto deste feito, bem como sua confiança na capacidade de o governo e as comunidades indígenas construir um consenso, inclusive porque – frise-se – não há alternativa. Só governo e comunidade, em conjunto, podem

²⁴⁴ Como exemplo, na ADPF 709 o relator informou que o seu gabinete acordou com a União um prazo de 5 (cinco) dias para a apresentação de Plano de Isolamento de Invasores (Brasil, 2021k, p. 2).

²⁴⁵ Vide decisão do relator na ADPF 709: “tendo em vista a necessidade de assegurar diálogo institucional e intercultural, por um lado, e de observar os princípios da precaução e da prevenção de outro, entendo que é o caso de atribuir à União a formulação do referido plano [Plano de Enfrentamento à Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros], com a participação do Conselho de Direitos Humanos, dos representantes dos povos indígenas e demais consultores *ad hoc*. Espera-se que tais atores sejam capazes de construir uma solução de consenso” (Brasil, 2020k, p. 32). No mesmo sentido decisão do relator na ADPF 976: “a necessidade de construir uma solução consensual e coletiva torna necessário que a União formule o plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua” (Brasil, 2023o, p. 43–44).

²⁴⁶ Nesse sentido, por exemplo, a concordância inicial de atores processuais diversos com a União quanto à aplicação do prazo de quarentena de 14 (quatorze) dias para ingresso em territórios indígenas apenas para os territórios que contenham povos indígenas em isolamento e de recente contato (ADPF 709) (Brasil, 2021x, p. 7). Na ADPF 635, a seu turno, o Estado do RJ se comprometeu em audiência a responder a quesitos formulados pelo requerente e por amigos da corte a respeito do cronograma para o uso de câmeras corporais (Brasil, 2023e).

²⁴⁷ O STF designou reunião no NUPEC na ADPF 635 para, dentre outros objetivos, tentar obter um consenso entre os atores sobre uma meta de redução da letalidade das polícias fluminenses (Brasil, 2023d, p. 4–5).

conceber um plano eficaz e exequível. Não queremos repetir a história, queremos mudar a história. Com boa fé, boa vontade e espíritos desarmados, dificuldades são desfeitas e quase tudo é possível (Brasil, 2020n, p. 6–7).

Como forma de construir consensos, o STF adota diversos mecanismos, geralmente relacionados a espaços dialógicos. Assim, audiências de natureza diversa, reuniões em grupos de trabalho e reuniões em Sala de Situação foram os meios preferencialmente utilizados na tentativa de se obter um consenso.

Quanto às audiências, na ADPF 635 o relator encaminhou os autos ao Centro de Mediação e Conciliação²⁴⁸ do STF com o objetivo de esclarecer pedido formulado pelo PSB (arguente) e para compreender as dificuldades alegadas pelo Estado do RJ em relação às prioridades para a instalação de câmeras em viaturas e fardas de agentes de segurança pública (Brasil, 2023q). A Corte denominou o ato de audiência de cumprimento/reunião técnica e, na metodologia para a sua realização, foi previsto um período para realizar um espaço deliberativo e contraditório (Brasil, 2023u). O Tribunal designou outras audiências semelhantes na mesma ação (Brasil, 2023w).

Na ADPF 709, a seu turno, por vislumbrar a possibilidade de um consenso da APIB com proposta apresentada pela União sobre a instalação de barreiras sanitárias virtuais para o isolamento de territórios indígenas contendo povos indígenas em isolamento e de recente contato, caso a proposta fosse esclarecida à entidade, o relator manifestou a intenção de realizar audiência para tratar do tema²⁴⁹.

Quanto a grupos de trabalho, o STF adotou a prática de determinar que certas questões fossem debatidas em grupo constituído em virtude de determinação judicial, como forma de construir consensos. Na Pet 9697 da ADPF 742, o relator determinou que a União dialogasse com o grupo de trabalho para adotar medidas eficazes para fiscalizar e induzir a atuação dos Municípios quanto ao registro de casos de Covid-19 entre quilombolas. Na mesma decisão, determinou ao ente público que dialogasse com as comunidades quilombolas, tanto no grupo

²⁴⁸ O Centro de Mediação e Conciliação do STF passou a integrar o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) do Supremo Tribunal Federal como uma de suas unidades integrantes, por intermédio do art. 1º, I da Resolução nº. 790/2022-STF (Supremo Tribunal Federal, 2022).

²⁴⁹ “Quanto a esse último ponto, esclareço que a União realizou reunião com a assessoria deste Relator sobre as barreiras virtuais propostas no Plano Geral e que é possível que, prestados os mesmos esclarecimentos à APIB e demais atores que atuam no processo, se possa chegar a uma solução que atenda a todos. 8. Nesse sentido, especificamente quanto ao isolamento de invasores, entendo pela necessidade de convocar audiência especial, para que a União explique pormenorizadamente a proposta das barreiras virtuais, bem como para que a APIB e demais atores possam avaliar, à luz de tais esclarecimentos, sua efetividade e, a partir disso, possa o Juízo definir o alcance das providências relacionadas a tal eixo. Tal audiência será designada proximamente” (Brasil, 2020l, p. 6).

de trabalho quanto por intermédio da CONAQ, para adotar mecanismos de denúncia específicos ao tema da saúde, de modo a atender à realidade quilombola (Brasil, 2021o).

A formação do consenso pressupõe um diálogo, mas o diálogo não resulta necessariamente em consenso. Assim, o diálogo é uma condição necessária, mas não suficiente, para o consenso. A condição para o exercício de uma conduta de privilegiar soluções consensuais é a natureza complexa e urgente dos problemas estruturais²⁵⁰.

A valorização do consenso também serviu como uma estratégia discursiva para justificar a legitimidade da atuação judicial, principalmente do ponto de vista da preocupação com as capacidades institucionais do Poder Judiciário²⁵¹. A Corte interpretou as medidas consensuais como uma deferência ao Poder Executivo, inclusive quanto ao respeito ao melhor posicionamento técnico deste, a princípio, para planejar e implementar políticas públicas. O STF compreendeu a intervenção judicial, na ausência de consenso, como excepcional. Na ADPF 709, o relator afirmou: “não se chegando, contudo, a um consenso e ausente qualquer outra solução, o presente juízo será obrigado a decidir acerca do plano” (Brasil, 2020k, p. 33).

A conduta de privilegiar o consenso em ações do controle concentrado de constitucionalidade refletiu e ao mesmo tempo representou um processo de ruptura com dogmas tradicionais dessa espécie de ações, como a impossibilidade de transacionar sobre matéria constitucional. Nos processos estruturais, a Corte não interpreta as soluções consensuais como um “abrir mão” de determinações constitucionais, mas como um acordo sobre quais medidas adotar e em qual ritmo para realizar garantias e direitos constitucionais, considerando as limitações de recurso existentes. Assim, as soluções consensuais se relacionam mais à definição dos remédios (*remedies*) do que aos direitos (*rights*).

A literatura sobre os processos estruturais recomenda a adoção de soluções consensuais e as indica como algo comum nessa espécie de processo (Vitorelli, 2018), com a utilização de técnicas semelhantes à negociação e à mediação (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 190). Elas seriam importantes por razões práticas e normativas.

²⁵⁰ Nesse sentido: “a complexidade e a urgência do problema demandam, assim, cooperação e diálogo e, para além das soluções adjudicatórias, soluções conciliatórias e, anotam os autores acima citados, ‘soluções compartilhadas’ (ARENHART, Sérgio C; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. Curso de Processo Estrutural. Thompson Reuters Brasil, 2021, ebook, Página RB-RB-6.6), consoante, aliás, o novo Código de Processo Civil - conhecido como ‘Código Fux’ – a própria atuação hermenêutica colaborativa entre todos os atores processuais” (Brasil, 2021d, p. 9).

²⁵¹ Nesse sentido, vide a afirmação do Min. Gilmar Mendes na ADPF 635 MC-TPI-Ref: “essa crítica [crítica institucional à atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas] certamente valoriza a *expertise* dos órgãos públicos e das partes. Contudo, a adoção de instrumentos de decisão e implementação de decisões judiciais dotados de maior horizontalidade, como a aplicação da teoria dos diálogos institucionais e de instrumentos como a autocomposição, o monitoramento judicial, a realização de audiências públicas e a nomeação de peritos permite a superação dessa crítica” (Brasil, 2020ae, p. 44).

Do ponto de vista prático, as soluções acordadas com a burocracia estatal tendem a ser mais exequíveis, evitando o estabelecimento judicial de um remédio estrutural impossível de implementação (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 204). Além disso, espera-se que acarretem maior engajamento da burocracia estatal, estimulando a conformidade ao remédio estrutural (Brandão; Dantas, 2022, p. 334; Diver, 1979, p. 78).

O consenso também permite que sejam poupados recursos judiciais. A tramitação adequada de um processo estrutural é custosa para o Poder Judiciário, envolvendo a elaboração dos remédios e o monitoramento, e ela pode ser facilitada caso o remédio seja acordado entre os atores processuais (Diver, 1979, p. 78)

Em termos normativos, remédios consensuais ampliariam a legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas. A consensualidade auxiliaria a afastar críticas formuladas a essa interferência judicial, seja em relação ao princípio da separação de poderes, ao regime democrático e à falta de *accountability* na atuação dos magistrados, seja em relação à incapacidade institucional do Poder Judiciário para avaliar as questões técnicas pertinentes ao litígio estrutural (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 213–214).

Ainda quanto ao tema, Arenhart, Osna e Jobim (2022, p. 193) afirmam, que, em muitos casos estruturais, não há uma divergência entre o requerente, o réu e o magistrado a respeito da insuficiência do estado de coisas. A discordância, a ser trabalhada para a obtenção de um consenso, se reportaria ao modo adequado de superar o estado de coisas (ao remédio estrutural).

Estimular o consenso geraria efeitos benéficos à condução do processo estrutural ainda que ele não seja efetivamente obtido. A ampliação do diálogo entre os atores, na tentativa de obter o consenso, pode criar canais de interação entre instituições e atores sociais (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 194) e estimular a conformidade da burocracia estatal ao provimento estruturante, ainda que ele seja estabelecido por uma solução adjudicada, por gerar uma percepção de legitimidade das medidas adotadas (Sturm, 1991, p. 1438–1439). Além disso, a prática reforçaria o comprometimento dos atores com a solução do problema (Brandão; Dantas, 2022, p. 335; Sabel; Simon, 2004, p. 1068). Por fim, uma decisão adjudicatória proferida após espaços de diálogo na tentativa de obter consenso tende a ser mais bem informada com dados e perspectivas distintas sobre o problema estrutural, apresentados pelos atores processuais (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 196; Sturm, 1991, p. 1439). Quanto a essa questão, os sujeitos envolvidos no litígio estrutural normalmente estão em melhor condição para opinar sobre os meios e a forma mais adequada de implementar uma solução para o problema (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 261). Na ADPF 635, o relator se referiu a informações obtidas em reunião

técnica/audiência realizada no CESAL para fundamentar decisão relativa às prioridades para a instalação de câmeras corporais em unidades policiais fluminenses²⁵².

O STF e a literatura pertinente²⁵³ caracterizam a metodologia de condução dos processos estruturais como possibilitadora de soluções consensuais e da ampliação do diálogo entre o Poder Judiciário e atores sociais, institucionais ou não. Nesse sentido, técnicas decisórias como os provimentos abertos e flexíveis e a realização do monitoramento facilitariam a consensualidade e o estabelecimento de diálogos.

4.3.3 Controlando os limites do objeto da ação

O STF controla os limites do objeto da ação estrutural, definindo o que irá apreciar na ação proposta e o que deveria ser analisado em outra postulação. Como consequência, define o que será ou não objeto de futura decisão judicial e de monitoramento pela Corte e, portanto, a extensão de sua interferência na política pública pertinente.

As manifestações judiciais que revelam esse controle normalmente ocorrem em resposta a provocação realizada por atores processuais. Essa provocação pode ter por intuito manifesto o controle dos limites do objeto do processo – como ocorre no aditamento aos pedidos iniciais –, ou se manifestar por diversas formas: notícia nos autos de situações de violações de direitos fundamentais ocorridas posteriormente ao ajuizamento, que estariam relacionadas à área social pertinente ao litígio estrutural; questionamentos de critérios adotados pelo ente público demandado para executar políticas públicas; discordâncias com relação às medidas executadas, durante a fase de monitoramento etc.

O Tribunal obteve diversos resultados com o controle dos limites do objeto da ação. Ele permitiu ao STF *adaptar o contexto do litígio estrutural a fatos posteriores ao ajuizamento, de relevância inegável para as estratégias de enfrentamento ao problema*. Os exemplos remontam a ações que versavam sobre a política de enfrentamento à situação emergencial decorrente da pandemia da Covid-19 em relação a populações vulneráveis – povos indígenas (ADPF 709) e comunidades quilombolas (ADPF 742).

²⁵² “[...] é justa a preocupação com equipamentos que possam criar riscos à segurança dos policiais. De fato, em operações que exigem o elemento surpresa são inadequados dispositivos que emitam luzes ou sons, assim como o são equipamentos que impeçam a plena movimentação dos policiais. Há, todavia, solução técnica para esses casos e é possível adquirir equipamentos especialmente adaptados para esse tipo de situação. Como indicou o Cel. Robson Cabanas durante a audiência realizada no âmbito da CESAL, as forças especiais de outros países e do Estado de São Paulo têm previsão de ter equipamentos adaptados para esse tipo de situação” (Brasil, 2023e, p. 32).

²⁵³ Nesse sentido, cf. Brandão e Dantas (2022, p. 333) e Rouleau e Sherman (2010, p. 174).

O surgimento de vacinas para o combate à doença foi um fator posterior ao ajuizamento de ambas as ações que influiria nas estratégias de atuação estatal. Assim, esse fato alterou significativamente o estágio de formulação de políticas do ciclo da política pública sanitária, oferecendo uma nova alternativa de medida a ser adotada. Por estratégias diversas, o planejamento, a execução e o monitoramento da vacinação em relação a essas populações passaram a compor o objeto dos referidos processos.

Na ADPF 742, os arguentes requereram (e o relator deferiu) o aditamento aos pedidos da petição inicial para incluir discussões relativas à vacinação da população quilombola (Brasil, 2020p). Na ADPF 709, os arguentes também formularam pedido de aditamento, mas o relator não acatou o pedido como tal, manifestando a compreensão de que o ponto já constituiria objeto do processo. De acordo com o magistrado:

13. No que se refere ao pedido de aditamento à inicial, por meio do qual se requer seja assegurada prioridade na vacinação também aos povos indígenas de terras não homologadas e urbanos, em condições de igualdade com os demais povos indígenas, recebo o requerimento como simples petição. Entendo que sequer é o caso de postular aditamento à inicial. Isso porque um dos objetos da ação é a elaboração de um Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 contendo medidas concretas e articuladas de enfrentamento à pandemia.

14. Não há providência mais essencial e inerente a tal objeto do que a vacinação. A despeito da resistência manifestada pela União quanto ao pedido, o próprio Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 (Plano Nacional de Vacinação, 2. ed.) contempla o atendimento de povos indígenas situados em terras não homologadas e esclarece que o faz em cumprimento à medida cautelar proferida na presente ação. Não há dúvida, portanto, de que a vacinação está abrangida em seu objeto (Brasil, 2021g, p. 10–11).

O controle do objeto da ação também permitiu à Corte *realizar discussões subjacentes à política pública, embora não constassem inicialmente e de forma expressa como objeto do processo*. Na ADPF 742, instaurou-se uma discussão sobre o critério adequado para o reconhecimento de uma comunidade como quilombola, porque os órgãos e entidades federais adotaram uma concepção vinculada à noção de territorialidade (residência em território quilombola) por ocasião da estimativa populacional para o planejamento da vacinação. Com base em norma internacional (art. 1º, item 2, da Convenção nº. 169 da OIT) e em norma legal (art. 1º, IV c/c art. 8º, parágrafo único e art. 34 da Lei nº. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial)), a CONAQ defendeu que o critério adequado para o reconhecimento como quilombola é o da autoatribuição. Embora essa discussão de critério não constasse expressamente na petição inicial como objeto do processo, influenciaria na definição da extensão da população que seria beneficiada com medidas especiais de proteção planejadas e implementadas pela União. Por essa razão, a questão passou a compor o objeto do processo, conforme decisão do relator:

Nas reuniões do Grupo de Trabalho, essa questão foi reiteradamente levantada, sendo que na 6ª Reunião, realizada na data de hoje, deliberou-se encaminhar a proposta de alteração do plano, que limita o destinatários aos “povos habitando” nas respectivas comunidades, ao Comitê responsável no Ministério da Saúde (eDOC 182, p.76).

[...]

A questão do descumprimento do critério de auto-atribuição da respectiva comunidade, em si, transcende os limites da lide, mas a ela remete, pois pode implicar insuficiência na proteção determinada.

Assim, considerando a notícia da deliberação de encaminhamento da necessidade de alteração e a prevalência das soluções compartilhadas, intime-se a União para, no prazo de 5 (cinco) dias, informar a conclusão do Comitê (Brasil, 2021d, p. 14–15).

Apesar do exemplo acima, a Corte também adotou postura oposta, controlando o objeto da ação para restringir a análise das questões referentes ao problema estrutural ao que foi postulado na inicial. Na decisão que não conheceu de embargos de declaração opostos por amigo da corte na ADPF 828, o Min. Relator Luís Roberto Barroso registrou que “a questão relativa aos mutuários que perderam seus imóveis em leilão não foi aventada sequer pelo autor do feito, não sendo, portanto, objeto desta ação” (Brasil, 2020u, p. 3).

Ao controlar o objeto da ação, o STF também pôde *buscar a eficiência processual, pela diminuição de requerimentos correlatos ao tema da ação*. Isso ocorreu na ADPF 709, quando o relator advertiu os atores processuais para realizar um juízo de razoabilidade anteriormente à submissão de requerimentos e documentos, porque estariam submetendo aos autos qualquer tipo de pleito relacionado à questão indígena, sem se ater ao contexto específico do processo (medidas de promoção e proteção da saúde indígena durante a pandemia da Covid-19, relacionadas aos riscos decorrentes da própria pandemia). Na opinião do relator, esse comportamento prejudicaria a eficiência na condução do processo (Brasil, 2022j, p. 4).

Apesar dessa decisão, o relator passou a conduzir o processo, posteriormente, com um objeto muito mais amplo relativo à política indigenista (principalmente sanitária), sem se resumir à situação da pandemia da Covid-19²⁵⁴⁻²⁵⁵. Principalmente a partir de informações sobre

²⁵⁴ Essa conduta contrasta com o discurso anteriormente realizado pelo relator sobre os limites do processo. Em decisão monocrática datada de 17 de maio de 2021, afirmou, restringindo a ação ao contexto da Covid-19: “é válido observar que a presente ação não tem por objeto a refundação de todas as políticas públicas em matéria de direito dos indígenas, mas sim assegurar o adequado atendimento de tais povos em face da pandemia por COVID19” (Brasil, 2021x, p. 6). Em decisão datada de 31 de março de 2022, reforçou esse entendimento: “o presente processo refere-se às ações necessárias à promoção e proteção da saúde indígena, durante a pandemia e em razão dela, o que por si só não constitui objeto diminuto” (Brasil, 2022j, p. 4). Após ampliar implicitamente o objeto do processo estrutural, a forma de relatar o objeto da ação se alterou, com a omissão do contexto da pandemia da Covid-19, como se percebe de decisão monocrática datada de 9 de novembro de 2023: “trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto ações e omissões por parte do Poder Público que colocam em risco a saúde e a subsistência da população indígena no país” (Brasil, 2023g, p. 4).

²⁵⁵ Vitorelli (2024, p. 563) também observou a alteração do escopo do processo.

uma crise humanitária no Território Indígena Yanomami, inicialmente apresentadas no processo em 2022 pela APIB e reiteradas na mídia no início de 2023, o relator atuou visando a contornar a crise nesse e em outros territórios indígenas críticos, bem como a reestruturar o SasiSUS, determinando, neste caso, a elaboração de um plano para isso (Brasil, 2023g). Segundo afirmado pelo relator, a Sala de Situação constituída após decisão judicial reconheceu a necessidade de alteração do objeto do processo²⁵⁶.

Essa alteração do escopo da ADPF 709, para abarcar situações referentes à política indigenista sem relação direta ao contexto inicial da Covid-19, contrasta com a postura adotada pelo magistrado durante a condução da ADPF 828. Naquele feito, advertiu em março de 2022 que os limites de sua jurisdição iriam se esgotar em breve, com a alteração da situação sanitária da Covid-19, por não caber à Corte traçar a política fundiária e habitacional²⁵⁷.

O controle dos limites do objeto do processo também permitiu à Corte *monitorar o cumprimento de medidas que não compunham inicialmente o objeto da ação*, como ocorreu com a expansão do objeto da ADPF 742 (e da Pet 9700) para abarcar medidas previstas no Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola que não se relacionavam a pedidos formulados na inicial.

No exercício desse controle do objeto da ação, o Tribunal, por maioria, adotou um discurso de autocontenção na ADPF 347, afirmando que não seria possível ampliar de ofício o seu objeto. O Min. Relator Marco Aurélio havia rejeitado o conhecimento do pedido de concessão de medida cautelar formulado por amigo da corte a respeito da adoção de medidas de resguardo sanitário em relação à população carcerária durante a pandemia da Covid-19 (como a progressão de regime, a adoção de regime domiciliar etc.), mas, de ofício, “conclamou” os juízos da execução penal a observar as providências sugeridas (Brasil, 2020q). O Plenário do STF não referendou a conclamação, em acórdão cuja ementa afirma: “embora no controle abstrato de constitucionalidade a causa de pedir seja aberta, o pedido da inicial deve ser certo e

²⁵⁶ “[...] há uma falha sistemática na organização do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, coordenado pela SESAI. Para proteger as comunidades indígenas da Covid-19, inclusive de potenciais mutações e variantes que possam surgir, é preciso enfrentar as causas da falha estrutural na saúde indígena. Dessa forma, o Quarto Plano, homologado parcialmente em 2021, não se mostra apto para assegurar a proteção sanitária necessária. 20. Isso já foi reconhecido nas reuniões da Sala de Situação. Conforme se observa nas atas de reunião, o foco do plano atual ainda reside na superação das ameaças à saúde indígena que tornam este grupo mais vulnerável à Covid-19. No entanto, a própria SESAI propôs, em reunião ocorrida em 26.05.2023, que a Sala de Situação trabalhasse com os dados referentes aos casos de malária, tuberculose, DDA, geomitíase e doenças imunopreveníveis, o que foi acatado pelos demais órgãos presentes. Contudo, as medidas adotadas e os dados não foram apresentados ao Supremo Tribunal Federal. [...] 22. Além de ser necessário adotar medidas sanitárias mais amplas, outras falhas administrativas precisam ser resolvidas” (Brasil, 2023g, p. 9–10).

²⁵⁷ “Registro que se os dados da pandemia continuarem decrescentes, os limites da jurisdição deste relator em breve se esgotarão. Isso porque embora possa caber ao Tribunal a proteção da vida e da saúde durante a pandemia, não cabe a ele traçar a política fundiária e habitacional do país” (Brasil, 2022r, p. 13).

determinado. Impossibilidade de o julgador ampliar o objeto da demanda de ofício” (Brasil, 2020ad, p. 4). De modo específico, nos debates do julgamento o Min. Alexandre de Moraes demonstrou uma preocupação quanto à ampliação de ofício do objeto da ação constitucional²⁵⁸.

Os debates que ocorreram nesse julgamento revelam uma discussão sobre os limites das providências que os magistrados podem adotar nos processos estruturais em relação à extensão dos pedidos formulados. Vencido, o Min. Gilmar Mendes sustentou que o objeto do litígio seria amplo, abarcando as medidas sugeridas pelo amigo da corte. Na opinião do magistrado, o pedido da inicial seria abrangente, relativo às más condições do sistema penitenciário, elencando algumas medidas específicas que poderiam ser adotadas²⁵⁹. O Ministro sustentou que o Tribunal não pode adotar uma postura estrita quanto aos pedidos formulados nos processos da jurisdição constitucional objetiva²⁶⁰. Em sentido contrário, adotando uma leitura mais estrita dos limites do pedido, o Min. Alexandre de Moraes afirmou que a causa de pedir no controle abstrato é ampla, mas o pedido é específico (Brasil, 2020ad, p. 32).

No julgamento do mérito da ADPF 347, outra manifestação abordou o tema, durante a análise dos pedidos formulados na petição inicial. O voto vencedor do Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão, reconheceu o caráter genérico do pedido principal da ação (declaração do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário) e o relacionou a um ganho de eficácia e de legitimidade na atuação do STF nos processos estruturais, por permitir o diálogo com as autoridades públicas e as organizações da sociedade civil para definir os

²⁵⁸ “A cautelar pedida enumera detalhadamente o que quer. E foi feita antes. Ou seja, é o que o Ministro Fux falou, é um pedido oportunista. Amanhã, surge outro e outro. E vamos permitir, em que pese a causa de pedir ser aberta, que, em cada ADPF, em cada ação direta, possamos incluir, de ofício, o que bem entendermos, ou seja, não haverá mais limitação. É extremamente perigoso isso” (Brasil, 2020ad, p. 46). No mesmo julgamento, em outra oportunidade afirmou: “ora, dos pedidos analisados, sejam os que foram aceitos, sejam os que foram indeferidos, não constava nenhum pedido ligado ao que estamos tratando agora. O Supremo Tribunal Federal, na fundamentação da sua decisão - inclusive foi uma das causas de pedir do requerente -, falava do estado inconstitucional, obviamente. Mas, volto a dizer, não podemos, a meu ver, permitir que determinada ADPF possa solucionar todos os problemas. Amanhã vem outro pedido: ‘Olha, agora, na verdade, houve depredação da penitenciária ‘x’, então, cautelarmente, precisamos soltar todos os presidiários dessa penitenciária’. Vejam, há outros mecanismos para isso, mas não ampliação do pedido. Aqui seria ampliação do pedido cautelar já detalhadamente analisado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 2015” (Brasil, 2020ad, p. 33).

²⁵⁹ “Parece-me que o próprio pedido é extremamente amplo, porque se falava que tinha de haver redução do número de preso, da superlotação do sistema, das más condições sanitárias. E, por isso, elencava-se uma série de pedidos, tanto no mérito quanto na cautelar. De modo que, parece-me, há esse enquadramento” (Brasil, 2020ad, p. 46-47).

²⁶⁰ “Mas a questão que se coloca - e é uma questão da teoria mesmo da jurisdição do processo constitucional - é que não podemos ser estritos como somos em um processo subjetivo. Neste caso, inclusive, fizemos uma abordagem em que essa questão se colocou de maneira abrangente. Foi pela primeira vez que enfrentamos a questão do estado de coisa inconstitucional e fizemos calibragem dos pedidos. Mantida a liminar, muito provavelmente poderia haver, no curso do processo, ainda em estágio de limitar, a adaptação para mais ou para menos, inclusive, para eventual revogação” (Brasil, 2020ad, p. 45).

melhores meios para a solução do problema²⁶¹. Avaliando a medida sugerida pelo magistrado²⁶² sobre o abatimento proporcional da pena em razão das condições carcerárias, o Min. Cristiano Zanin reconheceu que a medida não estaria contida no pedido formulado na inicial, mas afirmou que seria possível a sua apreciação em razão da natureza aberta da causa de pedir nas ações do controle abstrato de constitucionalidade (Brasil, 2023aa, p. 198).

A constatação de que a Corte realiza um controle do objeto do processo e de que esse comportamento é atravessado por debates sobre a interpretação da extensão dos pedidos e dos limites da atuação judicial remontou a discussões da literatura sobre processos estruturais. O processo civil tradicional pressupõe que o autor tenha a exata compreensão da controvérsia antes da propositura da ação judicial. Entretanto, a realidade dos litígios estruturais, complexos e policêntricos, não se encaixaria nesse esquema lógico tradicional. A exata compreensão da extensão da violação de direitos e de suas causas, bem como das possíveis medidas a serem adotadas para a sua solução, normalmente somente serão conhecidas durante a instrução do processo (Cota; Nunes, 2018; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2017, p. 56).

Assim, as características dos direitos materiais relativos aos litígios estruturais impedem que se exija que o pedido formulado no processo estrutural seja certo e determinado (Vitorelli, 2024, p. 288), porque seria impossível ter ciência, por ocasião da postulação, de todas as providências adequadas para superar a situação de violação de direitos (Vitorelli, 2024, p. 345). Considerado esse fator, Vitorelli (2024, p. 290) defende que não há necessidade de que o pedido inicial defina de modo pormenorizado o que deva ser feito, mas apenas o resultado geral pretendido, com a indicação de metas temporais e a atribuição de responsabilidades. O autor orienta que a melhor técnica para a formulação dos pedidos seria requerer que um plano seja

²⁶¹ “Tais esclarecimentos são importantes porque lançam luz sobre o tipo de pedido formulado pelo requerente, bem como sobre a divergência que tenho com relação ao voto do Relator. O requerente pediu, em caráter principal, o reconhecimento do ECI pelo STF e a determinação de superação das condições indignas de encarceramento. Requereu, portanto, uma decisão genérica quanto ao estado de desconformidade e aos fins a serem buscados. E indicou diversas medidas ou meios que podem contribuir para a solução do problema, pleiteando que as distintas autoridades e a sociedade sejam instadas a formular um plano nacional e diversos planos estaduais e distrital voltados a tais fins. Postulou, portanto, que se atribua às autoridades e às organizações da sociedade civil a função de – dialógica e deliberativamente – eleger os melhores meios para a solução do problema. 33. O pedido, como estruturado, é não apenas aquele mais apto a alcançar a melhor solução, segundo a experiência no tema, como é igualmente aquele que melhor legitima a atuação do STF na matéria. Isso porque atribui ao Tribunal o papel de promover o diálogo interinstitucional e social necessário à construção da solução e à definição dos meios adequados à superação do estado de coisas inconstitucional. Tal aspecto contribui para a superação de eventuais desconfortos quanto à legitimidade do Tribunal para atuar em matéria de políticas públicas, bem como eventuais alegações de falta de expertise ou de capacidade institucional para abordar questões administrativas” (Brasil, 2023aa, p. 123–14).

²⁶² Conforme destacado pelo magistrado, a referência a essa medida consistiria uma antecipação de debate sobre os meios que poderiam ser empregados pela burocracia estatal para enfrentar a situação inconstitucional, e que deveria ser considerada nos planos cuja confecção foi determinada judicialmente (Brasil, 2023aa).

elaborado, implementado e fiscalizado para proporcionar a mudança necessária²⁶³ (Vitorelli, 2024, p. 290). Conforme Arenhart, Osna e Jobim (2022, p. 147), “é diante das circunstâncias materiais que alicerçam o problema, e não do pedido textualmente formulado, que a resposta mais adequada deve ser obtida”.

Assim, a literatura sobre processos estruturais defende uma flexibilização dos princípios da adstrição, congruência e correlação nessa espécie de processos, interpretando os pedidos forma ampla²⁶⁴ (Arenhart; Osna; Jobim, 2022; Cota; Nunes, 2018; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2017, p. 56). Essa flexibilização, contudo, deveria assegurar um contraditório efetivo, possibilitando o diálogo e a participação ou a representação dos interesses envolvidos no problema estrutural (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 144–145; Cota; Nunes, 2018).

O caráter prospectivo dos processos estruturais – porque visam a uma alteração de comportamentos futuros de uma estrutura – influi não apenas na interpretação da extensão dos pedidos, mas também do próprio objeto do processo, temática correlata. A realidade sob a qual versam essas ações são altamente dinâmicas, e as alterações das circunstâncias fáticas devem ser consideradas por força do art. 493 do CPC (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 147–148; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2017, p. 57). Na opinião de Arenhart, Osna e Jobim (2022, p. 148), “o objeto do processo estrutural se encontra em permanente construção e reconstrução”.

4.3.4 Controlando os limites dos pronunciamentos judiciais

O STF privilegiou a utilização de decisões abertas e flexíveis. Embora esse tipo de decisão seja necessário para lidar com a complexidade dos litígios estruturais, segundo a Corte, ele pode ocasionar dificuldades na compreensão dos limites da determinação judicial²⁶⁵.

Nesse contexto de decisões que enunciam diretrizes genéricas para a atuação do ente público, parte do trabalho realizado pela Corte passou a ser o controle dos limites (extensão)

²⁶³ Conforme dito anteriormente, o Min. Luís Roberto Barroso elogiou os pedidos formulados nesses termos na ADPF 347, relacionando o seu modo de formulação a ganhos em termos de efetividade da atuação judicial para a solução do problema e de legitimidade da intervenção em políticas públicas (Brasil, 2023aa, p. 123–124).

²⁶⁴ O CPC contém inovações que auxiliam, do ponto de vista legal, a adoção dessa postura de flexibilização, como os arts. 322, § 2º, 341, III e 489, § 3º (Arenhart; Osna; Jobim, 2022, p. 146; Vitorelli, 2024, p. 345).

²⁶⁵ Na Pet 9700 da ADPF 742, o relator adotou essa dificuldade como uma razão para proferir decisões judiciais específicas durante o monitoramento, após constatar a desarticulação do ente público demandado na intervenção no problema estrutural: “quando isso ocorre [adoção de medidas difusas e independentes por parte do ente público, que não caracterizam uma política pública orgânica], parece-me mais eficiente, não a insistência em determinações genéricas, mas que sejam determinadas medidas específicas, senão de implementação, de planejamento, a fim de que os beneficiários possam efetivamente controlá-las e eventualmente informar o seu descumprimento para que medidas sejam adotadas para saná-las” (Brasil, 2022p, p. 4).

dos pronunciamentos judiciais quando estabelecida uma controvérsia quanto à integral satisfação de comando judicial, principalmente durante o monitoramento. Nessas situações, o STF normalmente assume um discurso de esclarecimento para exercer esse controle²⁶⁶, mencionando ou não regras do CPC sobre a interpretação dos pronunciamentos judiciais e os padrões de conduta que as partes devem observar em juízo²⁶⁷.

O STF controlou os limites da decisão judicial, utilizando a narrativa do esclarecimento, em julgamento que, contraditoriamente, rejeitou embargos de declaração afirmando não haver obscuridade, contradição ou omissão na decisão embargada. A justificativa apresentada pelo Min. Relator Luís Roberto Barroso para efetivar esclarecimentos, apesar de rejeitar o recurso, foi para que “não resem dúvidas sobre o empenho deste Relator para que o presente processo alcance resultado útil sem medidas mais drásticas” (Brasil, 2022h, p. 4).

De um modo geral, realizando o esclarecimento, a Corte pôde orientar as ações futuras do ente público demandado; reconhecer a insuficiência da atuação estatal em relação às obrigações previstas no pronunciamento judicial, em razão de cumprimento parcial da decisão esclarecida²⁶⁸, e; afirmar que o ponto de discordância sobre o qual incide requerimento formulado durante a fase de monitoramento não estaria abarcado pelo título executivo²⁶⁹.

²⁶⁶ Vide o exemplo de decisão do relator na ADPF 635, que dispôs sobre diversos pontos específicos relativos às medidas deferidas nos autos: “observe-se, ainda, que a decisão que determinou a suspensão das operações, ressalvadas as hipóteses absolutamente necessárias, deve ser lida em conjunto com a decisão da medida cautelar, vale dizer, a necessidade traduz-se na indispensabilidade da intervenção quando, tentadas ou justificadas, nenhuma outra alternativa menos invasiva for possível, tais como a dissuasão, inclusive por meio do convencimento, os avisos, os alertas ou o envio de um número maior de oficiais. Se o uso da força for inevitável, deve ser ele proporcional e utilizado apenas para assegurar a prisão do acusado ou para superar a resistência por ele imposta. O uso letal da força só é admitido se for necessário para salvar a vida própria ou de outrem. Além disso, junto com os oficiais que farão a operação, devem participar os agentes do Estado que irão documentar e produzir os relatórios com base no Protocolo de Minnesota, sempre de forma a permitir a imediata coleta dos vestígios e do exame de corpo de delito, assim como a revisão independente dos fatos. Esses são requisitos procedimentais básicos de qualquer atuação do Estado. Se uma operação policial, assim como qualquer ação estatal, não tem condições de seguir integralmente esses parâmetros, é sinal inequívoco de que a operação não deveria ser realizada. Advirta-se, também, que, de acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal, não cabe ao Ministério Público aguardar as investigações a serem realizadas por outro órgão, mas sim proceder ele próprio às investigações. 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. Para isso, pode valer-se dos relatórios detalhados que devem ser produzidos pelos agentes após a realização, sempre excepcional, de operações policiais, assim como da preservação e da documentação produzidas pelos peritos que acompanharão a operação ou que, imediatamente após a sua ocorrência, ainda a tempo de preservar os vestígios, são designados para periciar o local” (Brasil, 2020f, p. 19–20).

²⁶⁷ Nesse sentido a decisão do Min. Relator Edson Fachin na ADPF 742: “os princípios da cooperação (CPC, art. 6º) e da boa-fé processuais (CPC, art. 5º) impõem a interpretação da decisão a partir da ‘conjugação de todos os seus elementos’ (CPC, art. 489, § 3º) e, tendo sido o pedido acolhido em sua integralidade, em sua integralidade deve ser cumprido” (Brasil, 2021y, p. 6).

²⁶⁸ Vide, nesse sentido, as anotações sobre o item “c.1.6” referente ao fornecimento de água potável a comunidades quilombolas constante em decisão monocrática proferida na Pet 9700 da ADPF 742 (Brasil, 2021t).

²⁶⁹ “Em relação ao segundo requerimento, trata-se de medida que excede a determinação do título colegiado. De todo modo, considerando o documento apresentado [...], cientifique-se a Procuradoria-Geral da República, a

Nesse último caso, ocorreu uma situação peculiar na Pet 9700 da ADPF 742. A CONAQ (requerente) e o Instituto Terra de Direitos (amigo da corte) questionaram itens do Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola, relativos à garantia de renda mínima às comunidades quilombolas no contexto da pandemia da Covid-19. O relator afirmou que a determinação judicial de mérito não abarcaria esse ponto de questionamento, mas, ainda assim, determinou o processamento da alegação de descumprimento, sob a justificativa de que o item estaria presente no plano de ação apresentado em juízo, referindo-se, ainda, a obrigação de mesma natureza prevista em lei federal editada no curso do processo²⁷⁰.

O discurso adotado pelo magistrado revelou ao mesmo tempo uma aproximação das decisões judiciais e das medidas previstas nos planos de ação apresentados em juízo, em termos de vinculação do ente público demandado, como também um controle do objeto do processo. Quanto a esse último ponto, embora o STF tenha reconhecido que o tema suscitado em sede de monitoramento não era objeto de pedido formulado anteriormente nos autos e não tenha constado nos limites da decisão de mérito, ele passou a compor o objeto do processo na medida em que foi incluído no plano de ação apresentado pela União. O STF permitiu, assim, o acompanhamento judicial do cumprimento das obrigações estabelecidas no plano.

4.3.5 Controlando dimensões temporais na construção de capacidades estatais

O STF realizou o controle de dimensões temporais ao atuar para construir capacidades estatais, de modo que o fator tempo influenciou as estratégias adotadas. Esse controle é revelado, principalmente, pelo controle de prioridades na atuação do ente público demandado.

fim de que adote as providências que entender cabíveis em relação aos fatos ali noticiados” (Brasil, 2022n, p. 15).

²⁷⁰ “Em relação às demais divergências, especialmente quanto ao valor insuficiente e à inclusão (ou não exclusão) de quilombolas em programas de renda mínima independente de preenchimento de outros requisitos, parecem não estar abrangidas pelo acórdão do Supremo Tribunal Federal. Não houve, a rigor, pedido inicial sobre política de renda mínima específica às comunidades quilombolas. Houve apenas referência à inviabilidade do acesso por meio eletrônico às comunidades (eDOC 1, p. 3) e ao ‘acesso em menor escala a políticas públicas destinadas a toda a população, a exemplo do acesso ao auxílio emergencial.’ (eDOC 1, p.11) Essas referências, embora permitissem de certa forma a interpretação do ‘conjunto da postulação’, nos termos do art. 322, §2º, do CPC, não foram expressamente contempladas no acórdão do Supremo Tribunal Federal. De todo modo, uma vez previsto no Plano de Enfrentamento, o Grupo de Trabalho pode incrementá-lo e suprir as suas deficiências. Na lei 14.021/2020, previu-se inclusive: ‘Art. 19. Em áreas remotas, a União adotará mecanismos que facilitem o acesso ao auxílio emergencial instituído pelo art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, assim como aos benefícios sociais e previdenciários, de modo a possibilitar a permanência de povos indígenas, de comunidades quilombolas, de pescadores artesanais e de demais povos e comunidades tradicionais em suas próprias comunidades’. Intimem-se a CONAQ, o CNDH, Terra de Direitos e a PGR para, no prazo comum de 15 dias, manifestarem-se sobre a concordância do Plano quanto a esse item” (Brasil, 2021t, p. 22–23).

A condição principal para o seu surgimento é a realização de um juízo de urgência pelo STF: se a Corte entende que determinado aspecto do problema estrutural demanda uma atuação iminente do poder público, o Tribunal estabelece as prioridades de ação, traduzidas em práticas que materializam o controle temporal. De modo mais restrito, o controle pode surgir quando o STF identifica que a complexidade do problema e da solução pretendida exige uma gradação na implementação das medidas previstas nas decisões judiciais.

O controle de dimensões temporais envolveu o planejamento da burocracia estatal, direta ou indiretamente. Uma das práticas de controle de dimensão temporal na construção de capacidades estatais é a determinação de prazos para a atuação do ente público demandado, verificada tanto em relação à apresentação de plano de ação quanto a aspectos e medidas específicos dos planos apresentados²⁷¹. Por vezes o STF não determina diretamente prazo para a efetivação de medidas, mas impõe que o ente público apresente um cronograma para a sua realização²⁷². Na ADPF 991, a Corte afirmou que apreciaria o cronograma a ser elaborado conjuntamente ao plano de ação, para fins de homologação (Brasil, 2022k, p. 50).

Transparecendo o controle de dimensões temporais, a Corte estabeleceu medidas para implementação imediata enquanto não apresentado e aprovado o plano de ação determinado judicialmente, considerada a urgência dos problemas. Nesse sentido, na ADPF 635 MC-ED o STF determinou que até a elaboração do plano de redução da letalidade das polícias fluminenses fossem adotadas as normas estabelecidas nos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei²⁷³.

²⁷¹ Vide, como exemplo, decisão do relator na ADPF 709, em relação ao Plano de Barreiras Sanitárias: “quanto à Prioridade 2, não é adequado à situação emergencial inerente a uma pandemia que já produziu mais de 100.000 mortos no país, pretender a implantação de bases sanitárias em dezembro de 2020. Em dezembro de 2020, a pandemia já terá produzido milhares de vítimas indígenas. A hora de atuar e de contê-la é agora. Implementar medidas em dezembro implicaria abandonar tais povos à própria sorte. Nessas condições, a União deve implementar o início de funcionamento concreto das barreiras sanitárias que integram a Prioridade 2 em outubro de 2020” (Brasil, 2020o, p. 7–8). Na mesma decisão, estabeleceu: “o detalhamento poderá ser executado em paralelo à implantação das barreiras sanitárias, se isso for necessário para assegurar o cumprimento do prazo de implantação das barreiras. Nessa linha, o detalhamento das ações que integram a Prioridade 1 deverá ser apresentado até final de setembro; e o detalhamento da Prioridade 2 até final de outubro” (Brasil, 2020o, p. 9).

²⁷² Por exemplo, na Pet 9700 da ADPF 742 o relator determinou à União “indicar medidas de acesso às políticas públicas da agricultura familiar quilombola, incluindo a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf, garantia de assistência técnica e acesso a crédito, com a devida indicação do investimento orçamentário; cronograma de implementação, localidades atendidas, metas, indicadores e cronograma de desembolso” (Brasil, 2021u, p. 19). Providência semelhante foi adotada em outros casos, cf. Brasil (2021s, 2022c, 2023m, p. 3).

²⁷³ “2 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego

Em outra situação, o STF realizou o controle de dimensões temporais ao distinguir um plano de ação ótimo (ideal) de um plano de ação possível, dadas as limitações contextuais, inclusive de tempo em razão da urgência do problema. Nessa estratégia de controle temporal, a Corte exigiu a confecção imediata de um plano possível que, com o tempo, fosse adaptado concomitantemente à sua execução. Conforme o Min. Relator Edson Fachin na ADPF 742, “a urgência da questão [pandemia da Covid-19 e o risco acentuado às comunidades quilombolas] e do vírus não permite que se construa um plano ótimo, para apenas após a concordância de todos, seja ele implementado” (Brasil, 2021d, p. 9). De modo semelhante, o STF determinou a execução imediata de plano que ele próprio havia rejeitado a homologação, tendo em vista a urgência da situação²⁷⁴. A dimensão temporal também atravessa a confecção dos planos de ação na medida em que são passíveis de adaptação ao longo do tempo (dinâmicos)²⁷⁵.

A Corte também observa a temporalidade ao reconhecer que um planejamento adequado demanda a consideração de medidas de curto, médio e longo prazo. Na ADPF 709, o Min. Relator Luís Roberto Barroso considerou um fracasso a execução do planejamento de desintrusão de territórios indígenas em situação crítica. Ao avaliar a implementação do plano, afirmou que além das medidas imediatas de remoção dos invasores seria necessário prever ações de médio e longo prazo para evitar novas invasões, relacionadas a medidas de vigilância e medidas de caráter social para os removidos, como a concessão de benefícios sociais ou o reassentamento (Brasil, 2023g, p. 6–7).

O juízo de urgência pode fundamentar, além da adoção de medidas imediatas de intervenção no problema estrutural, a confecção de diagnósticos que irão subsidiar essa intervenção e a apreciação judicial da controvérsia. Na ADPF 347 MC, o STF concedeu medida

concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, tal como aqui consta (itens ‘2’ e ‘4’), cabe às forças de segurança examinar diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori* (Brasil, 2022ac, p. 5)”.

²⁷⁴ “Nego homologação à terceira versão do Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas, por persistirem deficiências essenciais à sua exequibilidade, efetividade e monitorabilidade, como já identificado acima. Impressiona que, após quase 10 meses de pandemia, não tenha a União logrado o mínimo: oferecer um plano com seus elementos essenciais, situação que segue expondo a risco a vida e a saúde dos povos indígenas e que mantém em aberto o cumprimento da cautelar deferida por este Juízo. Sem prejuízo disso, deve a União executar provisoriamente o Plano Geral, tal como se encontra, dado o caráter emergencial, e prosseguir com as ações já em curso, até que concluídos os ajustes ao plano” (Brasil, 2020l, p. 3–4).

²⁷⁵ Sobre o tema, vide decisão monocrática na ADPF 709: “(vi) A União deve promover o contínuo aperfeiçoamento do Plano de Barreiras Sanitárias, inclusive tendo em conta as demais manifestações da APIB, da Procuradoria Geral da República, da Defensoria Pública da União e do Conselho Nacional de Justiça. (vi) Para viabilizar tal aperfeiçoamento contínuo, a União deve, ainda, restabelecer o funcionamento da Sala de Situação Nacional e fixar sua periodicidade, de modo a possibilitar que as estratégias de enfrentamento da pandemia acompanhem a sua evolução e que se avance no detalhamento dos planos de ação. Essa providência não prejudica o funcionamento das Salas de Situação Locais” (Brasil, 2020o, p. 9).

cautelar de ofício para que a União e os Estados, além do Distrito Federal, elaborassem diagnósticos sobre o sistema penitenciário (Brasil, 2015b). Ao propor a medida, o Min. Luís Roberto Barroso justificou a necessidade de imediatamente diagnosticar a situação para que não se perca tempo realizando uma determinação desse tipo apenas quando se aproximasse o julgamento do mérito da ação (Brasil, 2015b, p. 77).

O estabelecimento de prioridades, enquanto medida de controle de dimensões temporais, ocorre implícita ou explicitamente. Como exemplo da forma explícita, o STF determinou a inclusão de certos territórios indígenas como Prioridade 1 no Plano de Barreiras Sanitárias para povos indígenas em isolamento e de recente contato (ADPF 709) (Brasil, 2020o, p. 7). Na ADPF 635 MC-ED, o relator, em complementação de voto, propôs interferir na ordem de prioridade de instalação de equipamentos de gravação de áudio e vídeo, além de GPS, em fardas e viaturas policiais fluminenses, para priorizar os agentes que lidam com o policiamento e as operações em favelas e comunidades pobres²⁷⁶.

Sobre esse ponto, não constou menção a essa priorização na parte dispositiva do acórdão da ADPF 635 MC-ED, e ela não foi objeto de efetivo debate pelos demais Ministros. Apesar disso, o Tribunal discutiu o controle de prioridades na instalação desses equipamentos em atos processuais posteriores, realizando audiência de cumprimento/reunião técnica para debater o tema (Brasil, 2023q). Mesmo antes dessa audiência, manifestou o relator:

Por fim, em atenção, à decisão do Tribunal, determino ao Estado do Rio de Janeiro que apresente, no prazo máximo de 5 dias corridos, a serem contados mesmo durante o recesso, cronograma para a instalação e funcionamento de câmeras de áudio e vídeo em fardas e viaturas dos batalhões especiais das polícias – BOPE e CORE –, bem como nas unidades policiais localizadas em áreas que sofrem com os maiores índices de letalidade policial – notadamente o 15º BPM, o 7º BPM, o 41º BPM, o 14º BPM, o 20º BPM, o 12º BPM, o 39º BPM, o 16º BPM, o 3º BPM e o 9º BPM. Fica desde já indicado que, na elaboração do cronograma, a ser cumprido da forma mais expedita possível, a priorização dessas unidades justifica remanejamento dos referidos equipamentos de outros batalhões da PM com menores índices de letalidade policial (Brasil, 2022c, p. 18).

O STF estabelece prioridades, normalmente, a partir de considerações realizadas por atores processuais diversos, e não por uma atuação monológica. Um exemplo é a situação acima relatada, em que a Corte designou audiência para discutir o assunto.

²⁷⁶ “Finalmente, é correta a priorização de disponibilização de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo para policiais que realizam diretamente as operações, porque são nessas situações que a documentação e o registros dos desdobramentos das atividades é mais necessário e urgente. Por isso, quando da instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação, complemento o voto, no sentido de determinar que seja dada prioridade à instalação desses equipamentos nas viaturas e fardas dos agentes empregados no policiamento e em operações em favelas e comunidades pobres” (Brasil, 2022ac, p. 128).

O controle de dimensões temporais na construção de capacidades estatais também é perceptível na gradação do cumprimento de decisões judiciais e na gradação das medidas judiciais determinadas, práticas distintas entre si. Como exemplo desta hipótese, na Pet 9696 na ADPF 742 o Min. Edson Fachin afirmou que “o cumprimento de um título de natureza estrutural desenvolve-se de maneira gradual, em cascata, a fim de, equilibrando a necessária urgência aos efetivos meios materiais, vencer as omissões protetivas” (Brasil, 2021n, p. 15).

Na gradação das medidas judiciais as ordens judiciais são proferidas em etapas, ao invés de se efetivar a implementação de uma decisão específica por fases. As decisões judiciais gradativas surgiram em duas condições distintas, por vezes entrelaçadas²⁷⁷: a urgência na solução de aspectos do problema estrutural e a ineficácia de ordens judiciais anteriores, por recalcitrância do ente público na sua execução ou pela frustração da expectativa do efeito pretendido com a medida. Apenas a primeira espécie de gradação das medidas judiciais está relacionada ao controle temporal da construção de capacidades estatais.

Um exemplo de gradação de decisões judiciais decorrente de um juízo de urgência ocorreu na ADPF 709. O relator cautelarmente determinou que a União elaborasse e iniciasse a implantação de um Plano de Barreiras Sanitárias relativas a territórios com povos indígenas em isolamento e de recente contato e de um Plano de Enfrentamento à Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, e advertiu que, logo após, iria iniciar os trabalhos para a elaboração de plano de desintração de invasores em terras indígenas. O magistrado não acolheu integralmente as medidas requeridas pelos arguentes, que solicitavam a imediata desintração das invasões efetivadas por garimpeiros ilegais em 7 (sete) terras indígenas consideradas em situação crítica, controlando dimensões temporais a partir de um juízo de urgência. De acordo com o relator, a retirada dos invasores em terras indígenas poderia se dar em etapa posterior, pois no momento inicial existiria um perigo de dano inverso na hipótese de imediata desintração (risco de aumento de contágio pela Covid-19 e de conflitos armados)²⁷⁸ (Brasil, 2020k). De modo mais

²⁷⁷ Como dito, as duas espécies de condições para a gradação das decisões judiciais podem se apresentar de modo entrelaçado. Exemplo disso é a situação narrada como demonstração da gradação de decisões judiciais fundada no juízo de urgência do STF sobre a intervenção. Embora inicialmente o discurso quanto à não desintração imediata de garimpeiros ilegais em determinados territórios indígenas estivesse amparado nesse juízo sobre a ausência de urgência da medida, o pronunciamento judicial que posteriormente determinou a desintração imediata em 7 (sete) terras indígenas indicadas pela APIB se fundamentou na ineficácia da medida de mero isolamento anteriormente determinada judicialmente (Brasil, 2023n, p. 6).

²⁷⁸ Nesse sentido duas decisões monocráticas na ADPF 709: “indefiro, por ora, o pedido de retirada dos invasores diante do risco que pode oferecer à vida, à saúde e à segurança das comunidades. Observo, porém, que é dever da União equacionar o problema das invasões e desenvolver um plano de desintração. Portanto, se nenhum plano for desenvolvido a respeito da desintração, voltarei ao tema” (Brasil, 2020k, p. 26); “por fim, esclareço que, uma vez definida a questão emergencial, com a aprovação dos planos, será constituído grupo de trabalho específico para os estudos necessários à desintração de invasores de terras indígenas, com a urgência possível” (Brasil, 2020m, p. 9).

específico, em outra oportunidade o relator distinguiu questões que deveriam ser resolvidas de forma urgente de questões que estariam num horizonte de planejamento de médio prazo²⁷⁹.

A partir da alteração da dinâmica dos fatos a Corte pode realizar novo juízo de urgência, determinando providências imediatas como forma de responder à necessidade surgida. Exemplo disso é a manifestação do relator na Pet 9698 da ADPF 742, em que, em razão do avanço da pandemia da Covid-19 decorrente do surgimento da variante ômicron, determinou que a União comprovasse as medidas recentes adotadas em relação ao controle de acesso aos territórios ocupados pelas comunidades quilombolas²⁸⁰.

Desse modo, a participação do STF na construção de capacidades estatais envolve o controle de dimensões temporais pela própria Corte. Seja estabelecendo prazos ou prioridades para a atuação do ente público demandado, determinando o cumprimento dos pronunciamentos judiciais por etapas ou mesmo alterando o conteúdo das determinações judiciais para adequação às alterações ocorridas na situação de fato com o transcurso do tempo, o fator tempo atravessa as estratégias que o Tribunal adota.

4.3.6 A coordenação institucional como categoria teórica

A caracterização de um litígio como estrutural está relacionada ao reconhecimento de uma disfuncionalidade no sistema político-administrativo, identificada como causa de uma situação que acarreta a violação de direitos fundamentais. Na compreensão da Corte, a intervenção judicial, nessas situações, visa a superar a disfuncionalidade existente, e não apenas solucionar a violação de forma pontual. Há, assim, um objetivo de alteração do comportamento das instituições da burocracia estatal²⁸¹.

²⁷⁹ “De início, as manifestações acostadas tornam evidente que os problemas estruturais que acompanham a questão indígena há décadas – histórica inoperância do Estado brasileiro na regularização dos seus territórios, na contenção de invasores e no desenvolvimento de políticas públicas de reconhecimento e proteção – agravam a vulnerabilidade de tais povos à pandemia. Por isso, o problema é de difícil solução e, independentemente das medidas imediatas que se venham a determinar, é preciso não perder de vista a necessidade de um planejamento de médio prazo que enderece os referidos problemas estruturais – a exemplo da desintrusão de invasores, tão logo possível” (Brasil, 2020j, p. 7).

²⁸⁰ “De todo modo, diante do avanço da pandemia em virtude da variante ômicron é imprescindível que os meios de controle de acesso aos territórios sejam incrementados, razão pela qual determino que a União, no prazo de 15 (quinze) dias, comprove a adoção recente de medidas materiais de proteção territorial, sem prejuízo do debate de outras medidas pelo grupo de trabalho” (Brasil, 2022n, p. 10).

²⁸¹ Como exemplo, na ADPF 635 o relator afirmou que “a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental tem feição estrutural e, por isso, deve implementar as medidas necessárias, determinadas e reconhecidas pelo Plenário de modo a promover uma mudança institucional que permita superar o estado de coisas inconstitucional” (Brasil, 2023q, p. 7). No mesmo sentido o relator na ADPF 709: “desde a sua origem, em Brown II, os processos estruturais servem para identificar uma realidade que viola sistematicamente direitos fundamentais, contribuindo com a reorganização dos entes públicos responsáveis por modificar essa realidade.

Nesse contexto, emergiu dos dados a categoria teórica da *coordenação institucional*, que abrange duas dimensões: a coordenação enquanto requisito à eficiente produção de políticas públicas (o STF reconhece ou pressupõe que a burocracia estatal deve coordenar os esforços de seus órgãos e entidades, inclusive de níveis federativos distintos, para produzir a política pública de modo eficaz²⁸²) e a coordenação enquanto função exercida pela Corte (o STF como agente coordenador²⁸³). Essas dimensões podem estar relacionadas simultaneamente.

O contexto complexo de produção das políticas públicas, principalmente em um sistema federalista, demanda a existência de mecanismos de coordenação, componentes informativos da capacidade estatal em seu aspecto técnico-administrativo (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pires; Gomide, 2014). A coordenação auxilia a combinação de recursos e competências e evita desarticulações, impasses internos, sobreposições e redundâncias na burocracia estatal (Pires; Gomide, 2014, p. 370, 2016, p. 136). Ela pode ocorrer em âmbito intragovernamental (entre órgãos ou entidades da mesma esfera federativa), intergovernamental (entre órgãos ou entidades de esferas federativas distintas)²⁸⁴ ou entre atores estatais e não estatais que participam do processo da política pública²⁸⁵ (Pires; Gomide, 2014, p. 370).

Na primeira dimensão acima descrita, a Corte se refere à relação entre coordenação e produção eficiente de políticas públicas seja para indicar a ausência de coordenação interna à burocracia estatal como a causa da falha estrutural ou da execução de medidas planejadas em virtude de decisão judicial²⁸⁶, seja para determinar que algum órgão ou entidade indicado pelo

Não basta olhar para o passado na tentativa de reparar os danos que já ocorreram. Por isso, as decisões estruturais são prospectivas; buscam eliminar os efeitos decorrentes da violação de direitos e prevenir a continuidade da violação a direitos fundamentais, mediante a modificação das condições que dão causa a essas violações e a reorganização das instituições que estão falhando” (Brasil, 2023h, p. 13).

²⁸² Nesse sentido a afirmação do Min. Relator Marco Aurélio na ADPF 347 MC: “em síntese, assiste-se ao mau funcionamento estrutural e histórico do Estado – União, estados e Distrito Federal, considerados os três Poderes – como fator da violação de direitos fundamentais dos presos e da própria insegurança da sociedade. Ante tal quadro, a solução, ou conjunto de soluções, para ganhar efetividade, deve possuir alcance orgânico de mesma extensão, ou seja, deve envolver a atuação coordenada e mutuamente complementar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dos diferentes níveis federativos, e não apenas de um único órgão ou entidade” (Brasil, 2015b, p. 28). No mesmo sentido, cf. Brasil (2015b, p. 29, 2020ad, p. 42–43).

²⁸³ Representativo dessa compreensão o discurso do Min. Relator Marco Aurélio na ADPF 347-MC: “nada do que foi afirmado autoriza, todavia, o Supremo a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias. O Tribunal deve superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses Poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve agir em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade. Cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções” (Brasil, 2015b, p. 36).

²⁸⁴ Souza (2018, p. 16) denomina a coordenação intragovernamental de coordenação horizontal e a coordenação intergovernamental de coordenação vertical.

²⁸⁵ Para Souza (2018, p. 7), a participação de segmentos da sociedade nos processos das políticas passou recentemente a compor a chave da coordenação nas políticas públicas, dando origem ao conceito de governança.

²⁸⁶ Como exemplo, cf. Brasil (2022p, p. 8, 2023g, p. 2).

STF assuma a coordenação da implementação de determinada medida ou da confecção de plano de ação²⁸⁷.

Na ADPF 976, ao reconhecer a necessidade de coordenação de esforços de níveis federativos distintos, a Corte determinou a sua realização pela União. O Decreto Federal nº. 7.053/2009, referente à Política Nacional para a População em Situação de Rua, promoveu um desenho da política na qual as ações seriam realizadas de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos, mas dependeriam da adesão desses outros entes (art. 2º). Na petição inicial, o requerente informou que poucos entes aderiram à política, o que inviabilizou a sua execução de forma eficiente. A decisão concessiva da cautelar reconheceu a obrigatoriedade da coordenação dessa política nacional pela União independentemente da adesão formal dos demais entes, com fundamento no papel de coordenação do ente federal em matéria de assistência social previsto na CRFB/88 (art. 204, I e II) e em lei federal (arts. 11, 12, IV e 19, I da Lei nº. 8.742/1993) (Brasil, 2023o, p. 37–39).

Em determinadas situações a coordenação se torna indispensável em razão da necessidade de uma atuação uniforme entre distintos órgãos e entidades. Na ADPF 828, o STF determinou que, tanto quanto possível, a retomada das execuções de desocupações coletivas após o prazo de suspensão fosse guiada pela Resolução nº. 90/2021 do CNJ, buscando um regime uniforme de transição a ser observado por órgãos judiciais e administrativos²⁸⁸.

Embora a coordenação entre órgãos da burocracia estatal possa ser o objeto de uma determinação judicial, ela pode surgir enquanto consequência do processo estrutural, mesmo que não exista uma obrigação imposta pelo Judiciário. Conforme Diver (1979, p. 66), a instauração de um processo estrutural aumenta para os dirigentes dos órgãos estatais os riscos decorrentes da ausência de adoção de providências quanto ao problema, forçando uma coordenação e o comprometimento para o enfrentar desde o início do procedimento. Nesse sentido, o reconhecimento cautelar do estado de coisas inconstitucional do sistema

²⁸⁷ Como exemplo, cf. Brasil (2023h, p. 8–9).

²⁸⁸ “Ante o quadro, cabe ao Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição, fixar diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento na presente ação. A execução simultânea de milhares de ordens de desocupação, que envolvem milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social. Por isso, é necessário retornar à normalidade de forma gradual e escalonada, razão pela qual se faz indispensável o estabelecimento de um regime de transição. [...] Recomenda-se, tanto quanto possível, a orientação da atuação judicial e administrativa pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que ‘recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)’” (Brasil, 2022q, p. 17–18).

penitenciário brasileiro, na ADPF 347 MC, levou o CNJ a se unir a diversos parceiros para planejar e executar medidas tentando superar os problemas identificados no sistema²⁸⁹.

Em relação à segunda dimensão da categoria teórica, a Corte adota prioritariamente uma postura de coordenadora institucional enquanto atua para superar a disfuncionalidade político-administrativa. Assim, ao invés de se posicionar como o formulador e o executor central da política pública, o STF age como um articulador que, com o auxílio dos atores processuais e de terceiros de uma forma geral, guia os esforços de distintos órgãos e entidades da burocracia estatal para a formulação de soluções ao problema identificado, a implementação de medidas planejadas e a avaliação das ações executadas. Conforme o Min. Luís Roberto Barroso na ADPF 347, “a solução será construída pelas autoridades, pelos experts e pela representação social, com o apoio do Tribunal” (Brasil, 2023aa, p. 125). No discurso da Corte,

o Judiciário constata a violação de direitos fundamentais e tem o dever de determinar [...] a correção dessa situação pelos demais órgãos estatais, porém dialogando com o Executivo, com o Legislativo, com a sociedade, para a definição dos meios adequados, bem como controlando esse procedimento (Brasil, 2023aa, p. 254).

Desse modo, a noção de *coordenação* se opõe à ideia de *substituição* das instituições nas atividades referentes ao ciclo político-administrativo da política pública. A compreensão interpretativa deste estudo é a de que o STF, nos processos estruturais analisados, buscou a construção de capacidades estatais sem avocar para si, em regra, os papéis de planejamento, implementação e avaliação da política pública. A noção de *auxílio*, portanto, possui uma força explicativa maior do comportamento da Corte do que a ideia de *substituição*, apesar do caráter impositivo dos pronunciamentos judiciais²⁹⁰. De um modo geral, a intervenção judicial nas políticas públicas foi ampla, quanto à sua abrangência (abarcando diversos aspectos da política

²⁸⁹ Nesse sentido, constou na apresentação de informe elaborado em junho de 2023 pelo CNJ e outras entidades, relatando as providências adotadas pelo órgão em parceria com outras entidades desde o julgamento da ADPF 347 MC: “neste documento, destacamos atividades em curso no Conselho Nacional de Justiça, por meio de seu Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, para avançar em desafios transversais identificados durante o julgamento cautelar da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras. Em razão dos desafios estruturais apontados ao longo do julgamento, o Conselho Nacional de Justiça se uniu a diversos parceiros, em especial o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, para iniciar um amplo programa que qualifica diferentes fases do ciclo penal e socioeducativo, hoje o programa Fazendo Justiça” (Brasil, 2023b, p. 3).

²⁹⁰ O STF não abre mão, discursivamente, do caráter impositivo de seus pronunciamentos judiciais, embora possa os rever considerando a natureza flexível reconhecida aos provimentos estruturantes. Como exemplo, na ADPF 709 o relator afirmou que “em um Estado de Direito, poucas coisas são tão graves como o desrespeito a uma decisão judicial, tanto mais quando emanada do Plenário do Supremo Tribunal Federal” (Brasil, 2020i, p. 2).

pública, como a agenda, a formulação de soluções, o acompanhamento da implementação de medidas, a avaliação dos impactos da ação estatal etc.), mas restrita, quanto à sua intensidade.

Isso não exclui situações excepcionais nas quais a Corte substituiu aspetos pontuais da atuação das instituições da burocracia estatal, conforme descrito nas categorias referentes à intervenção no mérito dos atos administrativos e no orçamento público. Apesar disso, essa interferência direta e substitutiva não é a regra do comportamento do STF nessas ações e, quando é realizada, geralmente se restringe a aspectos específicos.

As características e os elementos da técnica decisória dos provimentos estruturantes são fatores que corroboram essa compreensão. As decisões judiciais abertas, que enunciam diretrizes gerais para a atuação do poder público, asseguram à burocracia estatal um espaço para realizar o planejamento e executar as ações relativas à política pública. Para o Min. André Mendonça na ADPF 635 MC-ED, o grau de intervenção da decisão não pode ser tamanho de modo a esvaziar a margem de adaptabilidade que deve ser atribuída ao Poder Executivo para concretizar o comando judicial (Brasil, 2022ac, p. 284).

De modo semelhante, a determinação para que o ente público confeccione um plano de ação reforça que a prioridade do comportamento da Corte não é a substituição da atuação do poder público. De acordo o Min. Gilmar Mendes na ADPF 635 MC “o uso dessa técnica atribui relevante papel de reestruturação da política pública ao Poder Executivo, de modo inclusive a aproveitar a *expertise* dos órgãos demandados sobre o tema” (Brasil, 2020ac, p. 184). Além disso, essa espécie de determinação também é entendida como uma tentativa de coordenação institucional, porque o plano funciona como um ponto focal de coordenação da atividade dos órgãos e entidades da burocracia estatal²⁹¹.

A adoção de estratégias processuais de ampliação da participação de terceiros, bem como os distintos meios utilizados para realizar diálogos nos processos estruturais, concorrem para a compreensão de que o papel principal assumido pela Corte é o de um coordenador. A coordenação abrange o relacionamento de distintos órgãos e entidades da burocracia estatal entre si, quando reconhecida a disfuncionalidade em sua atuação. Abarca, também, a relação da burocracia estatal com atores do sistema de justiça, bem como com grupos integrantes da sociedade civil organizada, institucionalizados ou não em um partido político. O alcance da sociedade civil organizada em práticas de coordenação é percebido em diversos canais de participação desta nos processos estruturais, seja como requerente da ação constitucional, como amiga da corte, como consultora nomeada ou por outras formas.

²⁹¹ Manifestando essa compreensão, cf. Brasil (2020ac, p. 165, 191).

Um exemplo na Pet 9697 da ADPF 742 revela uma prática de coordenação de esforços que abarcou a sociedade civil organizada, materializada pelo diálogo e pela cooperação. Constatada a insuficiência dos canais de denúncia sobre a prestação de serviços de saúde pública quanto ao contexto específico das comunidades quilombolas, o relator determinou à União “que dialogue com as comunidades quilombolas, por meio da Conaq e no âmbito do GT instituído nestes autos, para que sejam providenciados mecanismos de denúncia específicos no tema de saúde em função da realidade quilombola” (Brasil, 2021o, p. 30).

A Corte manifestou uma autocompreensão quanto ao exercício de uma função de coordenação nos processos estruturais. Nesse sentido, na ADPF 709 MC-Ref o Min. Edson Fachin se referiu ao STF como um facilitador da obtenção de soluções céleres e efetivas²⁹². Na ADPF 976 MC, o Min. Relator Alexandre de Moraes discorreu sobre como deveria ser a atuação do Poder Judiciário em processos estruturais de um modo que revela a postura de um coordenador institucional²⁹³.

O exercício da função de coordenação pode abarcar uma dimensão de esclarecimento aos órgãos e entidades da burocracia estatal a respeito de suas responsabilidades e competências de ação. O recurso a essa prática ocorreu em maior intensidade proporcionalmente ao grau de disfuncionalidade interna ao poder público. Na ADPF 709, após sucessivas negativas de homologação do Plano de Enfrentamento à Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros elaborado pela União, o relator reconheceu uma desarticulação dos órgãos e entidades federais, retratada como um “colapso gerencial” (Brasil, 2021g, p. 6). Na oportunidade, esclareceu as competências de diversos órgãos e entidades federais por ocasião da formulação e da execução do referido plano, a depender do tema abordado em cada ponto do plano²⁹⁴ (Brasil, 2021g).

²⁹² “Como consta da decisão ora submetida a referendo, o fio condutor da concessão das cautelares pretendidas, ainda que parcialmente, foi a necessidade de uma espécie de mediação entre indígenas e Poder Público, atuando o Poder Judiciário como um *facilitador* para que soluções céleres e efetivas sejam encontradas, de modo a equacionar a grave situação narrada nos autos” (Brasil, 2020ag, p. 97).

²⁹³ “A violação maciça de direitos humanos, a indicar um potencial estado de coisas inconstitucional, impele o Poder Judiciário a intervir, a mediar e a promover esforços na reimaginação de uma estrutura de enfrentamento para as mazelas que, lastimavelmente, caracterizam uma determinada conjuntura, tal qual aquela que se apresenta. Assim, embora seja possível, como visto, impor medidas concretas mais urgentes no intuito de garantir um mínimo de existência digna, também revela-se necessário mobilizar os demais poderes, tanto mais afeitos às especificidades das políticas públicas, na construção de uma solução robusta e duradoura” (Brasil, 2023o, p. 41).

²⁹⁴ “Em tais condições e sob tais ressalvas, homologo parcialmente o Plano Geral, com as seguintes determinações: i) Quanto a cestas alimentares: deve-se proceder ao detalhamento da entrega de cestas por terras indígenas e etnias, do critério de vulnerabilidade e prever a extensão da ação por toda a duração da pandemia, com dotação orçamentária até o fim do ano. Dado que a FUNAI alega a indisponibilidade de recursos e servidores para atender tal demanda (p. 76 do Plano Geral), devem-se providenciar a abertura de crédito extraordinário e a contratação dos servidores necessários. Responsáveis: Ministério da Cidadania, quanto aos créditos e disponibilização das cestas; Ministério da Justiça e FUNAI, quanto aos créditos necessários à contratação de

Assim, o STF assume a postura de coordenador institucional quando caracteriza o litígio como estrutural. A Corte modifica o grau e a forma da coordenação a partir da resposta das instituições estatais às determinações judiciais, como ocorreu no exemplo anterior.

4.3.7 O diálogo como categoria teórica

A categoria do diálogo emergiu dos dados como uma das mais importantes para a compreensão da atuação da Corte. O STF constantemente adotou discursos se referindo à importância do diálogo nos processos estruturais.

peçoal da FUNAI e à própria contratação. ii) Quanto ao acesso a água potável e a saneamento: as medidas objeto desta ação devem ser dimensionadas com o propósito de enfrentamento à pandemia. Está claro que existe um déficit estrutural e histórico no atendimento que não é o objeto imediato da ação. Ações alternativas são bem-vindas, desde que cumpram tal fim com menor demanda de recursos. Portanto, o detalhamento do Plano Geral deverá observar essa diretriz quanto ao ponto, valendo-se de medidas alternativas menos onerosas sempre que adequado e possível. Responsável: deve o Ministério da Justiça indicar as pastas competentes. Prazo para a indicação: 48 horas. iii) Quanto à vigilância e informação em saúde: toda e qualquer ação em saúde deve pautar-se pelos princípios da precaução e da prevenção, conforme reiterada jurisprudência do STF sobre a matéria. Na dúvida, a decisão adequada é aquela que elege o critério mais protetivo à saúde entre as alternativas existentes. Nessas condições, determino: (i) a priorização do teste RT-PCR, tanto para equipes de saúde, quanto para os povos indígenas, devendo-se desenvolver planejamento e logística específica, voltada a tal fim, e utilizar teste alternativo subsidiariamente; (ii) prazo de quarentena para entrada em terra indígena de 14 dias, devendo todas as diretrizes de saúde serem ajustadas a tal determinação imediatamente; (iii) detalhamento da logística e da prioridade de vacinação dos povos indígenas, inclusive dos situados em terras não homologadas (p. 216-217) e urbanos sem acesso ao SUS, nas mesmas condições dos demais povos indígenas aldeados, identificados os indígenas fundamentalmente com base em autodeclaração, nos termos do art. 1º da Convenção 169 OIT (v. itens V e VI, *infra*). Responsável: Ministério da Saúde, com apoio da FUNAI. iv) Quanto à assistência integral e diferenciada: embora o Plano Geral afirme que o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena detém pessoal suficiente para atendimento das populações ‘que vivem em Terras Indígenas’ (p. 213 do Plano Geral), as alegações da União quanto à impossibilidade de extensão do serviço aos povos situados em terras não homologadas e urbanos se basearam justamente no argumento da incapacidade de tal subsistema de absorver tal população. Portanto, ou indígenas de terras não homologadas não são considerados pelos cálculos ou os órgãos federais precisam se colocar de acordo. Mais adiante, o Plano Geral afirma, ainda, a esta altura da pandemia e passados mais de 7 meses da decisão cautelar, a necessidade de estudo de impacto orçamentário quanto a ações de atenção primária para povos em terras não homologadas (p. 218 do Plano Geral). Isso depois de ter afirmado deter equipes suficientes para atender a todos os que vivem em terras indígenas. Se havia necessidade de estudo orçamentário, ele já deveria estar pronto. Falta coerência e transparência à União no que respeita ao tratamento dispensado aos povos indígenas de terras não homologadas e urbanos sem acesso ao SUS. Determino que sejam informados os quantitativos de povos situados em terras não homologadas e urbanos sem acesso ao SUS pela FUNAI, providenciados crédito extraordinário e eventuais contratações necessárias a seu atendimento. Responsáveis: Ministério da Saúde, com base em informações prestadas pela FUNAI sobre os aludidos povos, reiterando-se, à FUNAI, que se caracterizam como povos indígenas todas e quaisquer comunidades tradicionais que se identifiquem como tal, situadas ou não em terras homologadas (art. 1º da Convenção 169 OIT). v) Quanto à eventual escassez de recursos, pessoal, equipamentos e infraestrutura em geral, quaisquer que sejam os órgãos: devem ser indicados com objetividade, por cada órgão, com quantificação de valores, créditos e contratações temporárias e/ou emergenciais, se for o caso, em lugar de opor o déficit ao cumprimento da cautelar. vi) Quanto à governança pertinente à execução do Plano Geral: a governança deve ser melhor detalhada pelo Plano Geral, de forma clara, necessariamente há de contemplar a participação de representação indígena e a interlocução com este Juízo e independe de decreto ou de condicionamentos administrativos de qualquer ordem (p. 234 do Plano Geral), uma vez que se trata de cumprimento de decisão judicial (tópico V, *infra*)” (Brasil, 2021g, p. 6–9).

O diálogo que atravessa as práticas da Corte se refere à noção de escuta, no sentido de se ouvir o ponto de vista alheio sobre determinado assunto. Portanto, a sua caracterização não demanda uma conversa síncrona e bilateral. Assim, a ideia de diálogo adotada é uma oposição ao solipsismo judicial²⁹⁵, no qual o Judiciário tomaria as decisões sem qualquer escuta das partes, de outros atores processuais ou sem observar a prática de outras Cortes sobre a temática da ação²⁹⁶. Para além da realização de diálogos diretamente pelo STF, o Tribunal incentivou o diálogo por outros meios, como ao determinar que planos de ação fossem debatidos com outras instituições e a sociedade civil (ADPFs 635 (Brasil, 2020ac) e 347 (Brasil, 2023aa)).

Discursivamente, o STF incentiva o diálogo por razões pragmáticas (afirmando que soluções dialógicas tendem a ser mais efetivas²⁹⁷) e normativas (sustentando que intervenções judiciais dialógicas seriam mais adequadas ao regime democrático²⁹⁸⁻²⁹⁹). Ela também o aborda como modo de enfrentar as limitações de suas capacidades institucionais (Brasil, 2023aa, p. 92).

O diálogo estabelecido com o ente público demandado resultou em revisões ou adaptações de decisões judiciais. Como exemplo, utilizando a estrutura do NUPEC da Presidência do STF como canal para o diálogo da Corte com o Ministério da Saúde, o relator compreendeu não ser mais necessário a continuidade da apresentação de relatórios trimestrais de monitoramento do Plano de Enfrentamento à Covid-19 para os Povos Indígenas Brasileiros (ADPF 709). Para o magistrado, liberar o órgão desse encargo permitiria que ele priorizasse o desenvolvimento do plano de ação para aperfeiçoamento do SasiSUS, determinado judicialmente (Brasil, 2023j).

A depender dos envolvidos no diálogo, ele pode ser caracterizado de formas diversas (*espécies de diálogos*), a seguir indicadas.

²⁹⁵ Madeira (2020, p. 195) assim definiu solipsismo judicial: “o solipsismo carrega, portanto, uma *radicalização do eu*, uma *expansão da subjetividade*, da solidão ao decidir, ou, pode-se dizer, uma imposição da subjetividade de um em detrimento do outro, fazendo com que a interpretação da lei seja uma simples atividade de captação subjetiva do senso de justiça por um *locutor autorizado*. O julgador solipsista, portanto, considera que sua consciência é muito mais importante do que, propriamente, os argumentos trazidos pelas partes, já que a interpretação e a aplicação da lei ocorrem de modo solitário, tal como um eremita na montanha”.

²⁹⁶ Para uma crítica ao uso da ideia de diálogo de forma vaga ou imprecisa, cf. Gargarella (2019, p. 215).

²⁹⁷ Nesse sentido, cf. Brasil (2023aa, p. 149, 2023ab, p. 69).

²⁹⁸ Nesse sentido, cf. Brasil (2023aa, p. 93, 254).

²⁹⁹ Godoy e Machado Filho (2022) destacam a importância da vinculação dos diálogos institucionais à promoção da democracia deliberativa, para evitar o uso meramente retórico da ideia de diálogo na jurisdição constitucional.

4.3.7.1 Diálogo institucional

O diálogo institucional compreendeu o relacionamento do Poder Judiciário com outras instituições públicas, principalmente com os outros Poderes (Executivo e Legislativo), e foi a principal espécie de diálogo referida nos pronunciamentos judiciais. O diálogo institucional mais comum envolveu o Poder Judiciário e o Poder Executivo, na fase de implementação de uma política pública e de efetivação material de direitos e garantias fundamentais.

Por intermédio desse diálogo, a Corte discursivamente expressa a intenção de manter certa deferência ao Poder Executivo quanto ao planejamento e à implementação da política pública. No discurso do STF, outros poderes, principalmente as instituições do Poder Executivo, possuiriam melhor capacitação técnica para avaliar a situação de fato e planejar e/ou implementar a política pública³⁰⁰.

A Corte também buscou o diálogo institucional com o Poder Legislativo ao usar a técnica do apelo ao legislador³⁰¹. Na ADPF 828, o relator realizou um apelo ao legislador “a fim de que delibere sobre meios que possam minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação concedido” (Brasil, 2022r, p. 13), o que foi referendado pelo Plenário da Corte (Brasil, 2022z). De acordo com o magistrado, seria necessário estabelecer um regime de transição a ser aplicado após o término do prazo de suspensão das reintegrações de posse previsto em lei federal durante o período da pandemia da Covid-19, para evitar a ocorrência de crise humanitária com um alto número de desabrigados (Brasil, 2022r, p. 12).

4.3.7.2 Diálogo intercultural

O diálogo intercultural ocorreu nos casos em que questões de natureza étnica atravessaram a temática da ação constitucional, possuindo como característica a escuta e a

³⁰⁰ “No que respeita à necessidade de diálogo institucional, a presente decisão cautelar – em virtude de sua urgência – é proferida com base em informações inevitavelmente incompletas. As medidas requeridas implicam, ademais, a mobilização de múltiplas instituições e agentes, com expertise técnica e experiência em suas respectivas áreas de atuação. Demandam a tomada de posição sobre temas a respeito dos quais as capacidades institucionais do Supremo Tribunal Federal podem ser limitadas. Nesse sentido, é imprescindível que se estabeleça uma interlocução entre os distintos órgãos do Poder Executivo e o Poder Judiciário, para que se busque, tanto quanto possível, uma solução consensual para o problema posto por essa ação” (Brasil, 2020k, p. 14).

³⁰¹ Normalmente a técnica decisória do apelo ao legislador (sentença apelativa) é referida no contexto da declaração de uma norma “ainda constitucional”, no sentido de que a norma é considerada constitucional, mas está em processo de se tornar inconstitucional em razão de mudanças fáticas e jurídicas (Streck, 2013, p. 765). Expondo outros contextos de aplicação da técnica decisória, cf. Meyer (2008, p. 138–142).

participação de grupos étnicos minoritários no processo judicial. Ele esteve especialmente presente nas ADPFs 709³⁰² e 742, que versam sobre a situação especial dos povos indígenas e das comunidades quilombolas durante o período da pandemia da Covid-19, respectivamente. O STF utilizou a Convenção nº. 169 da OIT como justificativa normativa para fomentar o diálogo intercultural nesses casos. Uma das finalidades dessa participação seria possibilitar que os pontos de vista distintos e peculiares desses grupos étnicos fossem considerados, pois, conhecedores de suas realidades contextuais, estariam em melhor condição de auxiliar a burocracia estatal no diagnóstico do problema, no planejamento da solução e na implementação do plano de ação construído³⁰³.

Medidas de ampliação do diálogo intercultural expressaram o anseio de respeito às particularidades de formas de vida e organização desses grupos étnicos, com o reconhecimento da necessidade de valorização desse diálogo. Na ADPF 635, apreciando pedido de reconsideração, o relator relevou a ausência de constituição formal de coletivos representativos da população negra residente em favelas como pessoa jurídica para a sua admissão na condição de amigos da corte. Na decisão, sustentou que esses coletivos teriam um melhor conhecimento dos fatos por seu envolvimento direto na situação objeto do processo³⁰⁴. Na ADPF 709, a seu

³⁰² Godoy, Santana e Oliveira (2021), escrevendo no período do governo Bolsonaro, entendem que o diálogo intercultural pretendido pela instituição da Sala de Situação na ADPF 709 não foi efetivo, afirmação que considerou inclusive a compreensão sobre o assunto manifestada por representantes de povos indígenas que compuseram essa instância de diálogo. A permissão judicial para que participassem da Sala órgãos que a União entendesse pertinente resultou numa participação protagonista de militares, diminuindo a influência da Funai nos trabalhos e prejudicando a realização de discussões técnicas. Além disso, militares que compareceram às reuniões adotaram tons intimidadores, que desestimularam o engajamento dos representantes indígenas (Godoy; Santana; Oliveira, 2021).

³⁰³ O relator assim se manifestou sobre a questão na ADPF 709, em dois pronunciamentos judiciais distintos: “a terceira e última premissa de minha decisão que gostaria de destacar, Presidente, foi estabelecer um diálogo intercultural entre nossa própria cultura e a cultura indígena, porque me parecia imprescindível para a solução adequada desses problemas. As comunidades indígenas têm que expressar suas necessidades e auxiliar o Estado na busca das soluções cabíveis e possíveis, inclusive porque é preciso ter em conta que as comunidades têm suas particularidades, peculiaridades e tradições culturais, muitas vezes, diversas. Há um certo antropocentrismo em que se condicionou achar que os índios são todos iguais, são a mesma coisa. Na verdade, são culturas e tradições diferentes, que têm o direito de vocalizar seus interesses e pretensões” (Brasil, 2020h, p. 22); “finalmente, tratado de direito internacional ratificado e internalizado pelo Brasil determina que decisões acerca da proteção da vida, da saúde e do meio ambiente que envolvam povos indígenas devem necessariamente ser tomadas com a sua participação. Como já observado, cada comunidade tem suas particularidades, circunstâncias e cultura próprias. É imprescindível que tais povos possam expressar suas necessidades e auxiliar o Estado na busca de soluções. Por essa razão, toda e qualquer decisão que envolva povos indígenas deve assegurar também um diálogo intercultural” (Brasil, 2020l, p. 14–15).

³⁰⁴ “Além disso, no Sistema Global, esses movimentos e coletivos que ora pleiteiam o ingresso como *amici curiae* poderiam levar ao conhecimento do Conselho de Direitos Humanos informações sobre violações, desde que tenham conhecimento direto e confiável sobre as violações indicadas. [...] Assim, tanto pela possibilidade de participação dessas entidades em processo de cumprimento de sentença, quanto por seu envolvimento direto com os fatos que, segundo aduz a inicial, constituem violações de direitos humanos, devem-se admiti-las como *amicus curiae*. [...] Também como *amici curiae*, admito, reconsiderando decisão anterior, o ingresso do Coletivo Papo Reto, do Movimento Mães de Manguinhos, da Rede de Comunidades e Movimentos contra a

turno, a Corte relevou a ausência de constituição formal da APIB como pessoa jurídica, na forma da lei dos brancos, para reconhecer a sua legitimidade ativa, mencionado os direitos dos povos indígenas à representação judicial e direta de seus interesses (art. 232 da CRFB/88) e ao respeito à sua organização social e às suas crenças e tradições (art. 231 da CRFB/88)³⁰⁵.

4.3.7.3 Diálogo com especialistas

O diálogo com especialistas se manifesta na oitiva de experts na temática da ação, do ponto de vista técnico. Esses especialistas interagem com o STF por intermédio de participação em audiências públicas, a convite ou mediante inscrição, e como consultores nomeados para fornecer subsídios técnicos ao juízo, como ocorreu, nesta hipótese, com o grupo composto pela Fiocruz e pelo Grupo de Trabalho em Saúde Indígena da ABRASCO na ADPF 709.

4.3.7.4 Diálogo com a sociedade civil

O diálogo com a sociedade civil ocorre quando o STF interage, mediante mecanismos de escuta, com organizações e entidades da sociedade civil de uma forma geral. A interação ocorre, normalmente, pela atuação processual na posição de amigo da corte, mas pode ocorrer por outros meios como a participação em audiências públicas³⁰⁶. Assim, além de especialistas no tema objeto da ação, membros da sociedade civil organizados na forma de coletivos, ONGs etc. também participam de audiências públicas. Essa espécie de diálogo abarca conselhos que integram formalmente a estrutura estatal cuja composição abrange representantes da sociedade civil – como o CNDH.

Na ADPF 976, o STF caracterizou o diálogo com movimentos sociais, principalmente em audiências públicas, como imprescindível à formulação das políticas públicas voltadas à

Violência, do Fala Akari e da Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, devendo sua representação ser feita por meio do advogado subscritor das petições de reconsideração” (Brasil, 2020g, p. 4–8).

³⁰⁵ “A Constituição assegurou aos indígenas a representação judicial e direta de seus interesses (CF, art. 232), bem como o respeito à sua organização social, crenças e tradições (CF, art. 231). Por essa razão, entendo, ainda, que o fato de a APIB não estar constituída como pessoa jurídica não é impeditivo ao reconhecimento da sua representatividade. Não se pode pretender que tais povos se organizem do mesmo modo que nos organizamos. Assegurar o respeito a seus costumes e instituições significa respeitar os meios pelos quais articulam a sua representação à luz da sua cultura” (Brasil, 2020k, p. 11–12).

³⁰⁶ Conforme Gargarella (2019, p. 222), o STF teria começado a adotar nos últimos anos procedimentos mais transparentes, incluindo diversas medidas como a intervenção de amigos da corte e o uso de audiências públicas.

população em situação de rua³⁰⁷. Segundo Gargarella (2019, p. 216), o diálogo realizado nos processos constitucionais deve incluir os indivíduos e grupos excluídos dos processos decisórios, não podendo se resumir a uma troca de argumentos entre os poderes estatais. Além disso, ele deveria, ao máximo, minimizar ou transformar as desigualdades existentes entre os participantes, e não as reproduzir em outra arena (Gargarella, 2019, p. 218).

4.3.7.5 Diálogos com as instituições do sistema de justiça

O sistema de justiça brasileiro abrange, além dos órgãos do Poder Judiciário, outras instituições que são caracterizadas na CRFB/88 como “funções essenciais à Justiça”. Nesta qualificação estão incluídos o Ministério Público (arts. 127 a 130-A), a advocacia pública (arts. 131 e 132), a advocacia privada (art. 133) e a Defensoria Pública (art. 134).

A Corte realizou diálogos com essas instituições do sistema de justiça. Em algumas situações a sua participação nas ações constitucionais decorre de obrigação prevista em ato normativo (como, por exemplo, a participação do Procurador-Geral da República (art. 103, § 1º da CRFB/88)). Mas, para além dessas situações juridicamente obrigatórias, a Corte também estabeleceu um diálogo com outras funções essenciais à Justiça.

Exemplo de destaque ocorreu em relação à participação da DPU na ADPF 742, na condição de amiga da corte. Especialmente nessa ação, incluindo as petições autuadas em anexo, a Corte valorizou bastante a participação da instituição, principalmente durante a atividade de monitoramento. Na ação, a DPU apresentou diversas manifestações e requerimentos efetivamente apreciados pela Corte³⁰⁸.

4.3.7.6 Diálogo entre Cortes

Uma outra espécie de diálogo estabelecido pelo STF é o diálogo entre Cortes, especialmente com Cortes Constitucionais de outros países ou com Cortes de sistemas regionais de proteção a direitos humanos. O diálogo com tribunais nacionais também esteve representado, em menor escala, na ADPF 635, a partir de precedente do Superior Tribunal de Justiça sobre

³⁰⁷ “Assim sendo, e acredito que a existência da audiência pública desta ADPF seja expressiva nesse ponto, o engajamento político de movimentos como o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) encabeçados por pessoas que já passaram ou estão em situação de rua, demonstram a notória necessidade de entender e valorizar os Movimentos que reúnem pessoas em situação de rua como entes centrais e atores da coprodução de formas de criação e gestão de políticas públicas no Brasil” (Brasil, 2023o, p. 29).

³⁰⁸ Como exemplo, deferindo diversos requerimentos da DPU na Pet 9696 da ADPF 742, cf. Brasil (2021m, p. 5).

questões constitucionais que se relacionavam à garantia da inviolabilidade de domicílio e aos limites dos mandados de busca e apreensão nas buscas domiciliares (Brasil, 2022ac).

O STF realizou o diálogo com Cortes Constitucionais principalmente para justificar formas procedimentais específicas adotadas nos processos estruturais, comparando-as com experiências semelhantes de outras Cortes. O diálogo com as Cortes de Direitos Humanos, por sua vez, se relacionou mais especificamente ao tema de fundo das ações. Nesse sentido, o STF se referiu ao trabalho de tribunais de direitos humanos principalmente para justificar o reconhecimento da insuficiência da atuação estatal brasileira, sob a ótica de que tribunais dessa espécie já haviam a declarado em precedentes anteriores relacionados ao tema objeto do processo estrutural³⁰⁹, o que ocorreu especialmente nas ADPFs 347 e 635. Na ADPF 635 MC, o relator afirmou que as hipóteses que envolvam grave violação de direitos humanos no âmbito da jurisdição constitucional exigem que o STF faça a análise do tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos (Brasil, 2020ac, p. 49).

Uma situação especial de diálogo entre Cortes ocorreu entre o STF e a Corte Interamericana de Direitos Humanos na ADPF 635. O Estado Brasileiro já havia sido condenado pela corte interamericana no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil* em razão do mesmo contexto social da referida ação, facilitando o estabelecimento de um diálogo mais estreito.

4.3.8 A cooperação como categoria teórica

A cooperação também é uma categoria teórica, emergente dos dados, que auxilia a compreender o comportamento do STF nos casos analisados. A Corte busca a cooperação por diversas formas, envolvendo os atores processuais, outras instituições do sistema de justiça, terceiros interessados que ingressam no processo etc. Mediante cooperação, pretende primordialmente a definição de planos de ação para intervenção no problema estrutural (planejamento); a eficiência na execução das medidas previstas em plano de ação ou em decisões judiciais (implementação); a fiscalização do cumprimento das decisões judiciais e dos planos e a avaliação de sua eficácia (monitoramento). Assim, o planejamento, a implementação e o monitoramento das ações referentes à política pública são contextos nos quais a cooperação

³⁰⁹ Vide, por exemplo, o voto do relator na ADPF 635 MC: “conquanto haja momentos em que a petição inicial pareça questionar a ‘política de segurança pública’, o pedido é especificamente voltado para a adoção de um plano de redução da letalidade policial. É, portanto, em relação à omissão do controle da utilização da força pelo Estado do Rio de Janeiro que se volta a presente arguição. Nesse ponto, não deve haver dúvidas quanto à necessidade de adoção de tal política – como assentou a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos – nem quanto à omissão do Estado em realizá-la – como, novamente, reconheceu a Corte” (Brasil, 2020ac, p. 60).

foi verificada. Ela é compreendida, neste estudo, também como um modo de o STF ajudar a burocracia estatal a lidar com o problema estrutural, e não apenas como uma forma de atores processuais e de terceiros auxiliarem a Corte em sua atividade decisória.

Para fins deste estudo, a cooperação não depende da espontaneidade do sujeito cooperante. As condutas adotadas pela Corte e por atores processuais foram consideradas como práticas de cooperação ainda que a iniciativa para a sua realização não tenha partido do sujeito cooperante. É o caso de diversas situações ocorridas durante a etapa de monitoramento nos casos analisados, em que a manifestação de atores processuais sobre a suficiência ou não das ações executadas pela burocracia estatal ocorreu após provocação judicial.

O STF compreende a cooperação como um fator necessário no momento processual posterior às decisões judiciais, para o seu adequado cumprimento (Brasil, 2015b, p. 133–134, 2021y, p. 3). Embora a cooperação seja um princípio do processo civil brasileiro presente no art. 6º do CPC, a Corte ressaltou a sua importância nos processos estruturais em razão das peculiaridades desses processos, principalmente quanto à complexidade do cumprimento das determinações judiciais e o seu caráter aberto³¹⁰. No discurso adotado pelo STF, a cooperação e o diálogo com os atores processuais e os interessados durante o monitoramento seriam fatores que teriam contribuído para o êxito de algumas experiências de ações estruturais (Brasil, 2020ac, p. 180–181).

A Corte valoriza a cooperação não apenas como uma expectativa, ou seja, como algo que almeja e espera. Ela também avalia positivamente as medidas de cooperação efetivamente realizadas no processo. Na ADPF 709, o relator reconheceu a ocorrência de avanços efetivos no Plano de Barreiras Sanitárias, atribuindo parte desse avanço ao “inestimável apoio da Advocacia Geral da União” (Brasil, 2020h, p. 4). Para Sarmiento (2023, p. 44), algum grau de colaboração por parte dos governos é essencial para que os processos estruturais produzam resultados efetivos, exigindo boa-fé das partes envolvidas³¹¹.

A cooperação pode envolver diversos sujeitos, como o STF, requerentes, atores do sistema de justiça, amigos da corte, consultores ou experts, burocracia estatal demandada, outros órgãos do Poder Judiciário ou até mesmo ocorrer entre distintos entes da burocracia estatal. Os requerentes, atores do sistema de justiça e amigos da corte normalmente cooperam com o Tribunal auxiliando a avaliação dos planos de ação ou durante a etapa de monitoramento.

³¹⁰ Conforme o relator na Pet 9700 da ADPF 742: “como venho anotando, as dificuldades de cumprimento de provimentos estruturais revelam-se à medida em que este avança, exigindo das partes cooperação e diálogo para que as omissões reconhecidas pelo título sejam gradativamente sanadas” (Brasil, 2022p, p. 4).

³¹¹ O autor avaliou os efeitos das ADPFs 709 e 742 como limitados durante o período do governo Bolsonaro, por entender que não existiu cooperação deste governo nos referidos processos (Sarmiento, 2023, p. 44).

Dentre os atores do sistema de justiça, as relações cooperativas de maior destaque ocorreram com a PGR e a DPU³¹².

Em relação aos consultores ou experts, eles adotaram diversas medidas de cooperação com o Tribunal, como, por exemplo, sugerindo a adoção de condutas pelo ente estatal³¹³; elaborando termo de referência para delimitar os elementos que deveriam ser observados pelo ente público demandado na elaboração dos planos de ação (Brasil, 2020m, p. 9); propondo que o ente público demandado realize a reformulação do modo de apresentação de dados referentes à área social pertinente à temática da ação (Brasil, 2023l, p. 4); sugerindo a consolidação de protocolo de referência com as orientações construídas no processo judicial (Brasil, 2023l, p. 4); propondo a realização de capacitação de servidores públicos (Brasil, 2023l, p. 4), e; propondo a incorporação, em área específica do MS, de *know how* já acumulado em outros setores (áreas) da mesma pasta (Brasil, 2023l, p. 4).

Para o Min. Gilmar Mendes na ADPF 635 MC-ED, esses terceiros, ainda que não integrem a lide, podem, durante a etapa de implementação dos pronunciamentos judiciais, apresentar “propostas de implementação que envolvam conhecimentos técnicos, para o acompanhamento, *in loco*, das medidas executivas implementadas ou para a resolução de pequenas divergências surgidas no decorrer desse processo” (Brasil, 2022ac, p. 500). Assim, atuam nos litígios estruturais de uma forma eminentemente cooperativa com o juízo.

Em relação à cooperação estabelecida entre o STF e a burocracia estatal demandada, o Tribunal apresenta uma autocompreensão como uma instituição que coopera com a burocracia estatal demandada, contribuindo para que esta lide com o problema estrutural. Na ADPF 709, a Corte caracterizou a invasão às terras indígenas como um problema histórico, manifestando a expectativa de que a sua atuação auxiliasse o governo federal e os governos locais a decidir sobre o tema (Brasil, 2020ag, p. 133). De forma específica, na mesma ação o relator se colocou à disposição para proferir decisões complementares à medida cautelar com a finalidade de remover óbices burocráticos e administrativos que atrapalhassem o cumprimento da determinação (Brasil, 2021g, p. 16). Além disso, a burocracia estatal demandada pode cooperar

³¹² A intervenção da DPU, nos processos analisados, ocorreu majoritariamente mediante a solicitação de ingresso no feito como amigo da corte, à exceção do reconhecimento posterior de sua condição de *custos vulnerabilis* na ADPF 709. Apesar disso, a DPU também é uma instituição do sistema de justiça, considerada como uma função essencial à justiça pela CRFB/88 (art. 134).

³¹³ Vide, por exemplo, decisão do relator na ADPF 709: “o novo Plano Geral deve ser apresentado no prazo máximo de 20 dias [...], sem prejuízo da implementação imediata de todas as providências já determinadas pelo Juízo, daquelas que a própria União já reconheceu necessárias, das que já estão em curso e das providências previstas na Seção C (‘Medidas de Adoção Imediata Recomendadas pelos Consultores’) da Nota Técnica em Resposta à Intimação n. 3073/2020 (doc. 445), apresentada por ABRASCO e FIOCRUZ, desde que comportem efetivamente implementação imediata” (Brasil, 2020h, p. 11–12).

com o Tribunal para o bom andamento do processo estrutural e da intervenção dele decorrente, como ocorreu na ADPF 709 com o reconhecimento do apoio que a Advocacia-Geral da União (AGU) prestou para o avanço do Plano de Barreiras Sanitárias (Brasil, 2020h, p. 4).

A cooperação judiciária, a seu turno, envolveu o STF e outros órgãos do Poder Judiciário. Durante a fase de monitoramento na ADPF 742, nas petições autuadas em anexo à ação principal, o relator adotou a estratégia de solicitar a cooperação de juízos federais locais para a intimação direta de gestores locais e da DPU e do MPF atuantes na região para o cumprimento de medidas, para obter maior capilaridade na atuação da Corte³¹⁴. Para Vitorelli (2024, p. 405–406), a cooperação judiciária pode ser um mecanismo importante para auxiliar na implementação das decisões estruturais, seja nas hipóteses em que o cumprimento deva ocorrer em localidade diversa daquela na qual está estabelecida o juízo, seja nas situações em que a demanda se processa em um tribunal superior³¹⁵. Discursivamente, o STF se pôs à disposição para cooperar com juízos de instâncias ordinárias nos quais tramitassem ações estruturais com objeto pertinente ao tema da ação constitucional³¹⁶.

As práticas de cooperação atenderam a diversas finalidades. Especificamente em relação à melhoria do poder de produção da política pública pela burocracia estatal, elas permitiram: elaborar, aprimorar ou estabelecer referências para plano de ação do ente público

³¹⁴ Sobre o tema, vide o tópico 4.2.1.1.14 deste estudo.

³¹⁵ Sustentando que a execução e o acompanhamento das medidas estruturais ocorram na jurisdição local, e não nas Cortes Constitucionais, com base na análise de experiências de direito comparado, cf. Santana (2019, p. 156).

³¹⁶ “Nesse sentido, esclareço, ainda, que, no voto que proferi no referendo à medida cautelar, destaquei que a implementação das cautelares não prejudica que se dê continuidade às ações já planejadas e em curso em favor das comunidades indígenas. A ideia é de que a presente ação e todas as outras que estejam em curso se prestem a ampliar a proteção dos povos indígenas, extremamente vulnerabilizados sobretudo no contexto da pandemia. Eventuais ajustes e conciliações entre andamentos e decisões proferidas em processos com pontos em comum podem ser promovidos por meio de diálogo entre magistrados, como retrata o ofício aqui respondido, estando este Relator inteiramente à disposição do Juízo para tal fim” (Brasil, 2021ae, p. 3).

demandado³¹⁷; fiscalizar o cumprimento de medidas³¹⁸; auxiliar na implementação de planos e decisões judiciais³¹⁹; determinar as prioridades da intervenção no problema estrutural³²⁰; aperfeiçoar mecanismos de controle social; aprimorar a construção de base de dados e diagnósticos necessários para a eficiente execução da política pública³²¹, e; melhorar formas de comunicação com a população destinatária da política pública³²².

A Corte incentivou práticas de cooperação, adotando distintas estratégias para o seu fomento.

³¹⁷ Na ADPF 635 MC, o relator afirmou que “a eventual elaboração de um plano deve contar com colaboração de órgãos que não foram ouvidos em sede de cautelar, em particular o Conselho Nacional de Direitos Humanos, entidade nacional que se amolda aos Princípios de Paris sobre o Status das Instituições Nacionais de Proteção da Pessoa Humana” (Brasil, 2020ac, p. 74). Nos casos analisados, o Tribunal considerou as sugestões e apontamentos dos atores processuais como motivos para determinar o aperfeiçoamento de planos de ação. Como exemplo, na ADPF 709: “tendo em conta as manifestações da APIB, dos médicos especialistas, da Procuradoria Geral da República e do Conselho Nacional de Justiça, explico que as barreiras sanitárias devem reunir, no mínimo, os seguintes elementos: (i) medidas de proteção do território, (ii) EPI para os profissionais que atuarão na área, (iii) quarentena em local adequado para quem for adentrar terras indígenas, (iv) ingresso em tais terras apenas após testagem, (v) redução da movimentação de equipes, (vi) monitoramento epidemiológico do entorno, (vii) retirada de pessoa sintomática não indígena da área, (viii) preferência por tratamento de pessoa indígena na própria área, (ix) condições de comunicação adequadas (radiofonia) e (x) plano de contingência para o caso de contato entre PIIRCs e terceiros. Além disso, os protocolos, princípios e diretrizes aplicáveis às barreiras sanitárias devem considerar as particularidades e vulnerabilidades de cada povo e região, de modo a, mais uma vez, assegurar que tais barreiras cumpram a sua finalidade” (Brasil, 2020j, p. 8).

³¹⁸ A partir de denúncias sobre o descumprimento, discordância sobre o cumprimento a contento ou requerimentos ao juízo para que a burocracia estatal apresente esclarecimentos ou forneça dados e documentos adicionais.

³¹⁹ As práticas de cooperação podem auxiliar a implementação de medidas, durante o seu curso. Na ADPF 709, por exemplo, o relator autorizou o acesso de um representante da APIB aos autos sigilosos de execução do Plano Sete Terras Indígenas, para auxiliar na sua execução, considerando o conhecimento possuído a respeito das regiões objeto do plano (Brasil, 2021j).

³²⁰ Como exemplo, na ADPF 709, manifestações de atores processuais, incluindo a APIB, auxiliaram na alteração do critério utilizado para definir as áreas priorizadas para a instalação de barreiras sanitárias e na definição das áreas que seriam efetivamente objeto de priorização: “assiste razão à APIB e aos demais atores quanto à utilização do critério de maior vulnerabilidade para definição das prioridades. Ele não se afasta da lógica utilizada pela União – de instalação de barreiras onde não há qualquer estrutura de contenção – mas é mais preciso que o último porque considera outros elementos que também implicam risco de contágio. Conforme jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, em situações de risco à vida, à saúde e ao meio ambiente, as decisões devem ser guiadas pelo princípio da precaução e da prevenção, de forma a que se adotem as medidas mais seguras dentre aquelas disponíveis para a tutela a tais bens. No caso em exame, o critério de maior vulnerabilidade é aquele que atende tal orientação” (Brasil, 2020o, p. 7).

³²¹ Pedidos da CONAQ e de partidos políticos possibilitaram ao STF, na ADPF 742 e nas petições autuadas em apenso, determinar que a União: viabilizasse que o DATASUS permitisse a notificação de casos de Covid-19 entre quilombolas independentemente da ocorrência de hospitalização, inclusive de casos assintomáticos e leves, após se ter constatado que as notificações abarcavam apenas situações de quilombolas hospitalizados e em situação grave (Brasil, 2021r); adotasse medidas para ampliar a base de dados do CadÚnico, considerada indispensável para a efetivação de políticas públicas assistenciais (Brasil, 2021u); realizasse a articulação com órgãos estaduais para a atualização dos dados populacionais das comunidades quilombolas, visando à adequada distribuição de vacinas contra a Covid-19 para a referida população (Brasil, 2021z) etc.

³²² Na Pet 9696 da ADPF 742, a partir da provocação de atores processuais, o STF determinou a elaboração de plano de comunicação e de campanha de vacinação contra a Covid-19 voltados especificamente à população quilombola (Brasil, 2021n, p. 16–17).

4.3.8.1 Estratégias de fomento à cooperação

As estratégias de fomento à cooperação são as condutas adotadas pela Corte visando ao fomento de práticas cooperativas por parte de atores processuais e de terceiros.

4.3.8.1.1 Estabelecendo padrões de relacionamento entre os atores processuais

O STF estabeleceu padrões de relacionamento entre os atores processuais. Na ADPF 709, a APIB informou a resistência da União em responder a ofícios e a pedidos de informações. Como resposta, a Corte determinou que a União atuasse de forma cooperativa e dialógica, respondendo aos requerimentos da entidade requerente (Brasil, 2022j, p. 8).

4.3.8.1.2 Estimulando que os atores processuais indiquem nos autos o descumprimento de decisões judiciais ou de medidas previstas em plano de ação

O STF estimulou discursivamente os atores processuais a informar o descumprimento de decisões judiciais ou de medidas previstas em plano de ação, manifestando uma expectativa de cooperação na etapa de monitoramento. Na Pet 9700 da ADPF 742, o relator afirmou que caberia aos requerentes “noticiar descumprimentos específicos que tiver conhecimento, a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis na localidade” (Brasil, 2022p, p. 14). Essa expectativa também abarcou instituições do sistema de justiça, de um modo geral. Na ADPF 635, o relator afirmou que caberia à DPE/RJ, ao MPRJ e à OAB/RJ um papel de fiscalização do plano de redução da letalidade policial, razão pela qual lhes seria reconhecida a oportunidade de se manifestar sobre o plano (Brasil, 2022d, p. 20).

4.3.8.1.3 Intimando atores processuais para se manifestar sobre documentos apresentados pelo ente público demandado

Além de estimular a comunicação de descumprimentos de decisões e planos de ação, o STF intimou atores processuais para manifestar sobre os documentos apresentados pelo ente demandado com o objetivo de comprovar o cumprimento das decisões judiciais. Assim, a Corte

exigiu ativamente a participação desses atores na fase de monitoramento, os provocando a falar sobre a adequação das ações executadas³²³.

4.3.8.1.4 Colocando-se à disposição para proferir decisões complementares para facilitar o cumprimento de decisões judiciais anteriores

Como outra estratégia de fomento à cooperação, a Corte discursivamente se colocou à disposição para proferir decisões complementares para facilitar o cumprimento de determinações judiciais anteriores, superando entraves burocráticos ou administrativos³²⁴.

4.3.8.1.5 Determinando a indicação das razões da rejeição de sugestões apresentadas por atores processuais e terceiros

O STF forneceu diversas oportunidades para que atores processuais ou terceiros pudessem opinar sobre questões relativas ao tema objeto da ação, incluindo o conteúdo dos planos de ação formulados pelo ente público demandado. Buscando aprimorar a efetividade desse tipo de cooperação, adotou a estratégia de determinar que o ente público demandado justificasse qualquer rejeição das propostas apresentadas pelos atores processuais ou terceiros. Ao assegurar que a DPE/RJ, o MPRJ e a OAB/RJ pudessem opinar sobre o plano de redução da letalidade policial fluminense na ADPF 635, o relator destacou que “se é certo que o Estado do Rio de Janeiro não é obrigado a acolher ou adotar as sugestões apresentadas, é seu dever a elas responder, justificando – até para posterior controle deste Tribunal – as razões pelas quais as sugestões não foram acolhidas” (Brasil, 2022d, p. 20). O magistrado também ressaltou esse dever de justificação ao determinar que o Estado do Rio de Janeiro justificasse a rejeição das sugestões realizadas pela sociedade civil em audiência pública administrativa que seria

³²³ Como exemplo o seguinte despacho na ADPF 709: “determino a intimação dos seguintes órgãos e entidades, para manifestação sobre os documentos disponibilizados pela União por meio das Petições nº 74263 (doc. 1271) e 74353 (doc. 1285): (i) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB, (ii) Conselho Nacional de Direitos Humanos, (iii) Procuradoria-Geral da República (na pessoa da Dra. Eliana Torrely, Subprocuradora-Geral da República), (iv) Defensoria Pública da União (Dr. Francisco de Assis Nascimento Nóbrega); (v) Conselho Nacional de Justiça; (vi) grupo de trabalho da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz; (vii) Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO. Os referidos órgãos e entidades devem explicitar inclusive se os documentos atendem aos standards técnicos necessários ao acompanhamento do cumprimento das decisões proferidas por este Juízo, com indicação dos pontos a serem aperfeiçoados, se houver” (Brasil, 2021ac, p. 2).

³²⁴ Como exemplo, na ADPF 709: “este Juízo está à disposição do MJSP e de todas as demais pastas e órgãos para decisões complementares e/ou remoção de eventuais óbices burocráticos e administrativos que sejam necessários ao cumprimento das determinações” (Brasil, 2021g, p. 16).

designada para debater o plano (Brasil, 2022d, p. 21). Na mesma ação, determinou ao Estado a manifestação sobre “a inclusão no Plano de todas as sugestões apresentadas pelo Grupo de Trabalho Polícia Cidadã do Conselho Nacional de Justiça” (Brasil, 2023t, p. 4), afirmando que a “impossibilidade de incorporação das sugestões ao Plano deve ser objeto de justificação adequada e detalhada, devendo o Estado manifestar-se também sobre a possibilidade de acolhê-las no futuro, fixando, para tanto, prazo razoável” (Brasil, 2023t, p. 8).

4.3.8.1.6 Autorizando que órgãos e entidades sugiram procedimentos para a escuta qualificada de habilitados em audiência pública

Ao designar audiência pública na ADPF 635, o STF buscou aprimorar o procedimento de escuta qualificada dos habilitados à participação no ato processual, fomentando a cooperação de órgãos e instituições para auxiliar na definição da metodologia a ser utilizada na audiência. Nesse sentido, ao determinar a realização de convite para que esses órgãos e instituições participassem da audiência pública, facultou que apresentassem sugestões para o aprimoramento do procedimento de escuta (Brasil, 2020s, p. 2–3).

4.3.8.1.7 Advertindo as partes para que respeitem o objeto do processo

Para estimular a cooperação dos atores processuais na condução do processo, visando à sua eficiência, a Corte advertiu as partes para respeitar os limites do processo (ADPF 709)³²⁵.

³²⁵ “Dada a juntada de mais de uma centena de documentos aos autos no lapso temporal de apenas 3 (três) meses e a veiculação, em seu âmbito, de todo e qualquer pleito que diga respeito à questão indígena, chamo o feito à ordem para observar que: (i) o presente processo refere-se às ações necessárias à promoção e proteção da saúde indígena, durante a pandemia e em razão dela, o que por si só não constitui objeto diminuto; (ii) há que respeitar tal objeto e, mesmo em sua moldura, exercer um juízo de razoabilidade sobre as demandas a serem trazidas aos autos, sob pena de inviabilizar-se o processo com centenas de denúncias, requerimentos e detalhes os mais diversos, que acabarão comprometendo que se alcance resultado útil. O êxito desta ação não depende apenas da atuação deste STF, mas igualmente do comportamento de requerentes e requeridos” (Brasil, 2022j, p. 4).

5 DISCUSSÕES

O estudo empírico permitiu apresentar uma compreensão teórica da atuação do STF nos processos estruturais na jurisdição constitucional concentrada, em relação ao aprimoramento das capacidades estatais. A atuação da Corte visa ao aprimoramento do aspecto técnico-administrativo da capacidade estatal, representado por diversas estratégias, como o aperfeiçoamento do planejamento de políticas públicas (em relação ao planejamento de uma política específica e ao aprimoramento da capacidade de planejar), as determinações de capacitação de agentes públicos e de adoção de práticas de gestão do conhecimento pela burocracia estatal, o monitoramento das políticas, abarcando a implementação e a avaliação, entre outras. Além disso, a atuação do STF também está relacionada ao fortalecimento do aspecto político-relacional das capacidades estatais, essencial para o processo de aprendizado relativo à produção das políticas públicas.

Nesse sentido, o modo de condução dos processos estruturais possui o potencial de causar aberturas na atividade da burocracia estatal que estimulam um repensar da instituição em relação à sua atuação. A intervenção judicial amplia a participação de diversas partes interessas em variados estágios do ciclo das políticas, que não possuíam um poder político suficiente para influenciar a produção da política pública de modo significativo. Assim, a Corte pode interferir na formação da agenda pública, ampliar os mecanismos de transparência e *compliance* da burocracia estatal e fomentar o debate público sobre as soluções possíveis ao problema estrutural, dentre outros. De modo específico, a intervenção criou canais de participação das partes interessadas na formulação e na avaliação dos planos de ação apresentados pela burocracia estatal, bem como no acompanhamento da implementação desses planos e na avaliação da performance estatal durante a sua execução, quando da etapa de monitoramento nos processos estruturais. Além de o processo judicial ter se tornado um canal de participação, a atuação judicial resultou na criação ou na instauração de outros canais internamente à burocracia estatal – como Sala de Situação, grupos de trabalho e as Comissões de Conflitos Fundiários³²⁶.

³²⁶ O STF determinou a criação dessas comissões na ADPF 828, que foram assim caracterizadas pelo relator: “as Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes. As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida” (Brasil, 2022q, p. 18).

O diálogo entre os achados empíricos e a literatura relativa à interseção entre direito e políticas públicas possibilita reconhecer que a intervenção judicial nos processos estruturais altera, de modo temporário ou permanente, os arranjos institucionais da política pública, entendidos como o conjunto das regras, mecanismos e processos que regulam a interação entre diferentes atores e interesses na produção de uma política pública. A partir da perspectiva das capacidades estatais, essa intervenção pode resultar em efeitos tanto em termos de aprimoramento das capacidades técnico-administrativa quanto político-relacionais das instituições estatais. Além disso, a literatura sobre os processos estruturais enriquece a compreensão sobre o comportamento do STF no fenômeno analisado, a partir de conceitos e noções como a dupla função dos provimentos estruturantes (legitimadora e de implementação) (Easton, 1990), os direitos à desestabilização (*destabilization rights*) (Sabel; Simon, 2004), as novas funções exercidas pelo Poder Judiciário enquanto mediador político (Diver, 1979) e catalisador de valores procedimentais (Scott; Sturm, 2006) e o modelo da jurisprudência participativa empoderada (*empowered participatory jurisprudence (EPJ)*) (Rodríguez-Garavito, 2019).

Nesse sentido, Easton (1990) aborda o fenômeno dos processos estruturais a partir da relação estabelecida entre os juízes e a burocracia estatal na formulação e na implementação das políticas. Para o autor, os provimentos estruturantes possuiriam uma dupla função, não excludentes: legitimadora e de implementação (Easton, 1990, p. 2002).

A função legitimadora atuaria primordialmente a nível de política (*policy level*), e consiste num direcionamento aos agentes da instituição que se pretende reformar para definir de modo mais claro os seus objetivos (transparência) e assegurar que eles estejam em conformidade aos valores constitucionais e legais, ampliando a legitimidade das políticas executadas. No exercício dessa função, estaria incluída a interação discursiva entre os poderes estatais a respeito da adequação dos propósitos da burocracia em relação aos mandamentos constitucionais. A função de implementação, por sua vez, relacionada principalmente aos burocratas a nível de rua (*street level*), se refere a comandos e direcionamentos específicos para a efetivação dos valores constitucionais e legais, com a alteração da forma de funcionamento da instituição burocrática (Easton, 1990, p. 1985).

A descrição dessa dupla função auxilia a compreender as possibilidades de aprimoramento da capacidade estatal a partir dos processos estruturais, ao destacar que a atuação dos magistrados pode afetar a instituição burocrática tanto em atividades executivas realizadas pelos burocratas a nível de rua, como também ao ampliar a transparência e o diálogo entre os distintos ramos do governo sobre a conformidade da atuação burocrática com as normas

constitucionais e legais. Como exemplo, a ADPF 709 permitiu uma interação dialógica sobre o papel a ser exercido pelo SasiSUS no âmbito de uma função de proteção e promoção da saúde diferenciada e específica à população indígena, proporcionando o questionamento a restrições à abrangência do subsistema pautadas pela noção de territorialidade, como o atendimento apenas a indígenas localizados em territórios indígenas homologados³²⁷.

Sabel e Simon (2004) aplicam a noção de direitos à desestabilização (*destabilization rights*) aos processos de interesse público (*public law litigation*) a partir da constatação de uma alteração no perfil de condução desses processos pelo Poder Judiciário³²⁸, contrastando os modelos de comando e controle (*comand-and-control*) e experimentalista (*experimentalist*). O primeiro modelo, assemelhado à atuação das burocracias, é caracterizado por ordens rígidas e específicas decorrentes de uma autoridade central. O segundo modelo é caracterizado pela prevalência da indicação de um fim a ser perseguido pelas partes interessadas (*stakeholders*) ao invés da definição judicial dos meios pelos quais elas deverão o realizar³²⁹. O estabelecimento dos mecanismos para a realização desse fim, relacionado à alteração da estrutura burocrática, ocorre a partir de um constante diálogo entre as partes interessadas. Além de indicar o resultado esperado, o Judiciário também se preocupa com a avaliação da performance obtida pelas partes interessadas, tanto em relação às finalidades apontadas quanto em comparação à performance de outras instituições. Além disso, as finalidades a serem perseguidas não são rígidas, podendo sofrer alteração no curso do procedimento. Assim, os autores caracterizam a atuação do Poder

³²⁷ Esses questionamentos se refletiram em uma avaliação sobre a questão internamente ao ente estatal demandado (União). No Relatório de Avaliação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), coordenado pela CGU, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas afirmou, após fazer referência, dentre outros, a decisão proferida na ADPF 709: “ainda que a Sesai tenha conduzido a política focalizando como público-alvo os indígenas aldeados, não estão claros os fundamentos desse critério de elegibilidade, devendo ser mais transparentes e sólidos. Doutro lado, mesmo sendo interessante a focalização de uma população elegível para uma política pública, não se deve deixar de lado a população indígena não aldeada, devendo haver um acompanhamento que garanta também o seu acesso integral à saúde, com o intuito de que os objetivos da política sejam integralmente alcançados. A fundamentação clara e objetiva dos critérios para um atendimento diferenciado aos indígenas aldeados, bem como ações para garantia de que os indígenas não aldeados também tenham acesso integral à saúde mitigariam decisões contra a União, assim como garantiriam acesso à saúde em todo o território nacional, coletiva ou individualmente” (Brasil, 2023a, p. 26–27).

³²⁸ Conforme já ressaltado, apesar da diferenciação entre processos de interesse público e processos estruturais realizada por Vitorelli (2024), os conceitos são parcialmente coincidentes e muitas vezes utilizados como sinônimos. Além disso, o desenvolvimento teórico dos processos estruturais ocorreu e ainda ocorre com referência à ideia de processos de interesse público. Considerando isso, entende-se que a noção de direitos à desestabilização (*destabilization rights*) se aplica também aos processos estruturais propriamente ditos, inclusive porque o texto de Sabel e Simon (2004) também se reporta às ordens estruturais (*structural injunctions*).

³²⁹ Dantas (2017) diferencia o experimentalismo democrático e as decisões abertas e flexíveis como dois modelos distintos de condução dos processos estruturais, embora se aproximem. Para o autor, a diferença primordial entre os modelos seria de grau, porque, no experimentalismo democrático, a provisoriidade e a revisão contínua dos provimentos estruturantes seriam características inerentes ao modelo (Dantas, 2017, p. 120–121).

Judiciário, nesse modelo, como a institucionalização de um processo de contínuo aprendizado e reconstrução (Sabel; Simon, 2004, p. 1019).

Para os autores, o processo de interesse público surgiu adotando o primeiro modelo descrito, mas ocorreu uma alteração no padrão de condução desses processos, para o acolhimento do modelo experimentalista (Sabel; Simon, 2004, p. 1019). Em sua visão, as práticas desse modelo afastariam boa parte das críticas que o processo de interesse público recebe, como considerações pertinentes à separação de poderes (Sabel; Simon, 2004). Além disso, o modelo significaria, ao mesmo tempo, um maior e um menor envolvimento do magistrado no processo de reestruturação das instituições burocráticas. Nesse sentido, embora represente um contínuo acompanhamento da performance da instituição (maior envolvimento), as regras de atuação que surgem na formulação do remédio estrutural são construídas a partir da atuação das partes interessadas (menor envolvimento) (Sabel; Simon, 2004, p. 1019–1020).

De acordo com os autores, essa alteração no modelo de condução desses processos representa uma aplicação da ideia de direitos à desestabilização (*destabilization rights*), descritos por Mangabeira Unger. Conforme a definição fornecida,

direitos à desestabilização são reivindicações para desestabilizar e abrir instituições públicas que falharam cronicamente em cumprir as suas obrigações e que estão substancialmente isoladas do processo político ordinário de responsabilização política (*accountability*)³³⁰ (Sabel; Simon, 2004, p. 1020, tradução própria).

Assim, são duas as condições para a aplicação desses direitos: a desconformidade da performance da instituição estatal em relação a padrões mínimos de atuação e a constatação de uma imunidade substancial dela quanto aos mecanismos políticos convencionais de correção da sua performance (Sabel; Simon, 2004, p. 1062). A atuação judicial, no âmbito desses direitos, gera efeitos de ordem política, cognitiva e psicológica que ampliam a possibilidade de colaboração entre as partes, desestabilizando as expectativas existentes anteriormente à instauração do processo judicial (Sabel; Simon, 2004, p. 1020). De acordo com os autores, não é factível que a participação das partes interessadas na formulação dos remédios estruturais ocorresse sem a intervenção judicial. A abertura à colaboração decorre, em parte, da declaração judicial de que o *status quo* é ilegítimo (Sabel; Simon, 2004, p. 1056).

Acarretado esse efeito desestabilizador, o modelo experimentalista contribuiria para uma maior transparência na atuação estatal. Ampliada a participação das partes interessadas na

³³⁰ No original: “destabilization rights are claims to unsettle and open up public institutions that have chronically failed to meet their obligations and that are substantially insulated from the normal processes of political accountability” (Sabel; Simon, 2004, p. 1020).

formulação dos remédios estruturais, o Executivo se torna obrigado a criar e a tornar explícitas as políticas (*policies*), que serão posteriormente avaliadas e monitoradas quanto à sua performance. Assim, nesse modelo há o fortalecimento da responsabilidade política (*accountability*) da atuação do Executivo, em relação ao Poder Legislativo, ao eleitorado e ao próprio Judiciário (Sabel; Simon, 2004, p. 1093). Outra dimensão de ampliação dessa responsabilidade política envolveria as partes interessadas, na medida em que a intervenção judicial possui o potencial de ampliar a sua influência e participação em relação à instituição pertinente (Sabel; Simon, 2004, p. 1094).

A participação de atores excluídos dos processos de políticas públicas na formulação dos remédios não seria ocasional e pontual, compondo o cerne da atuação judicial. Nesse modelo, os remédios estruturais são provisórios e submetidos a uma constante renegociação durante a sua implementação. O experimentalismo representa, portanto, a criação de um processo participativo para a efetivação dessa renegociação (Sabel; Simon, 2004, p. 1098).

Sabel e Simon (2004, p. 1100–1101, tradução própria) assim resumiram a relação entre direitos à desestabilização, o modelo experimentalista de intervenção judicial e questões relativas à legitimidade e à eficácia da atuação do Poder Judiciário:

as características da intervenção experimentalista que respondem às preocupações a respeito da eficácia e da legitimidade são capturadas pela ideia de direitos à desestabilização. Ao estigmatizar o *status quo*, a intervenção da Corte abre a instituição demandada à participação das partes interessadas até então marginalizadas e abre caminho para a redefinição das relações entre relações mais estabelecidas. De modo contraintuitivo, a desestabilização por intermédio do novo direito público cria oportunidades para o aprendizado colaborativo e a responsabilização democrática [*democratic accountability*] que comumente são precluídas pelo mundo da negociação pluralista sob a égide das Cortes ou do Poder Legislativo³³¹.

No campo discursivo, o STF afirmou a necessidade de condução experimentalista dos processos, valorizando decisões abertas e flexíveis que permitissem a participação do Poder Executivo e da sociedade na construção das soluções para o problema estrutural³³², com a

³³¹ No original: “the features of experimentalist intervention that respond to concerns about both efficacy and legitimacy are captured by the idea of destabilization rights. In stigmatizing the *status quo*, the court’s intervention opens the defendant institution up to participation of previously marginalized stakeholders and clears the way for the redefinition of relations among more established ones. Counterintuitively, destabilization through new public law creates opportunities for collaborative learning and democratic accountability that the more certain world of pluralist bargaining under the aegis of courts or legislatures often precludes” (Sabel; Simon, 2004, p. 1100–1101).

³³² Na ADPF 347 MC, o Min. Relator Marco Aurélio afirmou: “ao Supremo cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las. Deve formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o

avaliação da evolução na resolução do litígio no curso do processo. Do ponto de vista prático, a atuação da Corte na elaboração dos provimentos judiciais se aproximou, majoritariamente, do modelo experimentalista³³³, mas a Corte também determinou algumas medidas e providências específicas³³⁴.

Aproximando do modelo experimentalista, o STF normalmente expôs diretrizes genéricas e fins a serem perseguidos na elaboração dos planos de ação (Brasil, 2023aa, p. 132) ou ao determinar a adoção de condutas pela burocracia estatal demandada. Quanto a esta situação, como exemplos, na ADPF 635 a Corte determinou que o Estado do Rio de Janeiro regulamentasse em 30 (trinta) dias as atividades de inteligência que, à luz de evidência científica, fossem incompatíveis com a utilização de câmeras corporais (Brasil, 2023e, p. 34) e, na ADPF 709, que a União adotasse de imediato todas as medidas que fossem necessárias a que os alimentos destinados à população indígena Yanomami chegassem ao seu destino (Brasil, 2023g, p. 3), sem indicar, nos dois casos, o conteúdo da regulamentação ou das medidas necessárias.

O STF utilizou ordens específicas principalmente nas situações de resistência do ente público em cumprir decisões judiciais (Brasil, 2022j) ou em razão da urgência da situação (Brasil, 2021v). Em relação à elaboração dos planos de ação, a Corte determinou medidas ou providências específicas sob o discurso de antecipação do debate a respeito das medidas adequadas (ADPF 347)³³⁵ ou de ser necessário fixar padrões mínimos de atuação da burocracia estatal na proteção de direitos fundamentais (ADPF 976 MC-Ref) (Brasil, 2023ab).

Na opinião de Vitorelli (2024, p. 383) e de Dantas (2017, p. 129), não seria apropriado definir de antemão um modelo adequado de condução do processo estrutural, quanto à definição da extensão dos direitos ou dos remédios nos provimentos estruturantes. A formatação de um

sucesso dos meios escolhidos. Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações” (Brasil, 2015b, p. 36). Na ADPF 976 MC-Ref, o Min. André Mendonça afirmou: “quanto ao mérito das determinações contidas na decisão sob referendo, é mister pontuar que se está diante de demanda de natureza eminentemente estruturante, em relação às quais o emprego de medidas indutivas do denominado diálogo institucional se mostra em tese mais adequado e útil do que a tradicional determinação de comandos impositivos de obrigações específicas, as quais, isoladamente executadas não teriam o condão de solucionar o problema com a efetividade esperada” (Brasil, 2023ab, p. 69). Para outros exemplos semelhantes, cf. Brasil (2020ac, p. 158, 2022ab, p. 22).

³³³ Afirmando que a atuação do STF nas ADPFs 709 e 742 se assemelhou à postura experimentalista, cf. Casimiro, França e Nóbrega (2023, p. 393) e França, Serafim e Albuquerque (2021, p. 49), neste caso em relação à ADPF 709.

³³⁴ Apesar dessas providências específicas, não se identificou na concepção do STF uma rigidez das decisões judiciais. Em diversas situações a Corte adaptou os seus provimentos em atenção a fatos posteriores, como indicado neste estudo.

³³⁵ Voto do Min. Luís Roberto Barroso na ADPF 347, acatado pela maioria (Brasil, 2023aa).

provimento estruturante dependeria do contexto específico no qual ele será aplicado³³⁶, de modo a “buscar decisões e medidas de cumprimento capazes de produzir resultados sociais significativos e que sejam tão dialogadas e respeitosas quanto o contexto permitir, e tão invasivas quanto ele necessitar” (Vitorelli, 2024, p. 383).

A noção de direitos à desestabilização pode ser complementada pela perspectiva da atuação do Poder Judiciário como um mediador político (*political powerbroker*) nos processos estruturais, apresentada por Colin Diver (1979). De acordo com o autor, dois são os modos tradicionais de resolução de conflitos na sociedade: a adjudicação, relacionada ao uso da autoridade, e a barganha, relacionada à acomodação de interesses divergentes por intermédio das negociações (Diver, 1979, p. 46–47). Enquanto a adjudicação é pautada por princípios, a barganha o é pelo poder (Diver, 1979, p. 48).

Conforme Diver (1979), a partir dos processos que visam à reforma de instituições (*structural reform litigation*), as partes cada vez mais têm utilizado o processo judicial como uma forma de realocação de poder, ampliando a sua dimensão política. Nesses processos, a alteração das instituições é buscada, principalmente, por meio da definição de padrões jurídicos de performance institucional (Diver, 1979, p. 60) e da formulação de remédios estruturais flexíveis, submetidos a constante revisão tendo em vista os resultados ocorridos a partir de sua implementação (Diver, 1979, p. 62–64). Nessa situação, a atuação do Judiciário se ampara mais na acomodação de interesses conflitantes do que no uso autoritativo do seu poder, o que aproxima o processo judicial do modelo de barganha, em contraposição à adjudicação. O juiz passa a exercer, portanto, um papel de mediador político (*political powerbroker*), com a função de realocação de poder entre os atores pertinentes (Diver, 1979, p. 62–64).

Nesse contexto, o uso dos processos judiciais compõe o processo contínuo de negociação na sociedade a respeito da formulação das políticas públicas, acarretando uma transformação não apenas no perfil do processo judicial como, também, da atuação do juiz. Assim, “o juiz passa a confiar, para a sua influência, muito mais na negociação do que na coerção, e, para o seu modo de atuar, mais na barganha do que na adjudicação. [...] O juiz assume em essência a função de um mediador político”³³⁷ (Diver, 1979, p. 45–46, tradução própria). Na opinião do autor, os processos judiciais que visam às reformas institucionais

³³⁶ “A quantidade de partes envolvidas, a *expertise* técnica do assunto, são todas variáveis que vão influenciar na escolha do modelo de implementação a ser adotado” (Dantas, 2017, p. 129).

³³⁷ No original: “the judge comes to rely, for his influence, far more on exchange than on coercion and, for his mode of operation, far more on bargaining than on adjudication. [...] The judge assumes the role, in essence, of political powerbroker” (Diver, 1979, p. 45–46).

passaram a ter um caráter dual, tanto de litigância como de um jogo de negociação política (Diver, 1979, p. 77).

A realocação de poder afeta a posição das partes do processo judicial e a de outros atores que, embora não sejam partes, atuam de algum modo como assistentes ou consultores. Ela possui, também, efeitos internos à própria burocracia estatal (como, por exemplo, fortalecendo agentes públicos do setor operacional sensíveis à causa subjacente ao litígio, em contraste aos agentes políticos com poderes decisórios na instituição estatal) e entre instituições (fortalecendo, por exemplo, o Poder Executivo na produção das políticas públicas em relação ao Poder Legislativo) (Diver, 1979).

Para o autor, a forma de condução do processo decisório nos processos estruturais é o que acarreta o seu impacto político em termos de realocação de poder, mais do que a decisão judicial em si. Nesse contexto, o processo judicial passa a se tornar uma parte integrante do processo político, ao invés de ser algo externo a ele (Diver, 1979, p. 65), o que está de acordo com a observação anterior de que os processos estruturais acarretaram a modificação, permanente ou temporária, dos arranjos institucionais das respectivas políticas públicas.

Assim como destacado por Sabel e Simon (2004), os processos estruturais podem se tornar veículos para publicizar condições institucionais que, de outro modo, poderiam passar despercebidas, expondo a questão de forma pública (Diver, 1979, p. 65–66). A publicização e a declaração judicial de uma desconformidade da performance institucional em relação aos padrões juridicamente aceitáveis amplia os custos para que os agentes estatais com poderes decisórios ignorem o problema público (Diver, 1979, p. 66). Portanto, a partir da visibilidade dada ao problema com tom autoritativo, os atores políticos são direcionados a apresentar uma resposta à declaração judicial de responsabilidade pelas condições sociais lesivas decorrentes da conduta institucional (Diver, 1979, p. 81).

Esse efeito de realocação de poder político pode ser percebido nos casos analisados. Nesse sentido, os interesses de grupos com baixo poder de mobilização das instâncias estatais decisórias passaram a compor a formulação da agenda pública estatal através dos processos estruturais, como ocorreu com os interesses de povos indígenas nas ADPFs 709 e 991, da população quilombola na ADPF 742, dos indivíduos recolhidos em unidades penitenciárias na ADPF 347 e dos moradores de favelas e comunidades fluminenses na ADPF 635. A realocação de poder ocorreu também em outras etapas do ciclo político-administrativo das políticas públicas. Em maior ou menor grau, as estratégias escolhidas para a formulação e avaliação dos planos de ação estatal, bem como para o monitoramento de sua execução, permitiram a participação desses grupos no processo de produção das políticas públicas, por intermédio de

audiências públicas, peticionamento (como requerente ou amigo da corte), participação em grupos de trabalho que auxiliam o STF, entre outros. Medidas de transparência da atuação estatal, presentes nos casos analisados, alteram o contexto da política pública, fortalecendo o exercício de uma influência indireta em seu processo de produção pelos grupos afetados.

Além disso, essa realocação de poder fortalece politicamente não apenas o grupo afetado com o problema estrutural. Conforme dito, a atuação judicial pode ocasionar o redimensionamento de poderes internamente à burocracia estatal, que, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), não é homogênea. A condução dos casos analisados também reforçou o poder político das instituições do sistema de justiça e de associações representativas de carreiras jurídicas típicas. Dentre essas, os processos fortaleceram principalmente a Defensoria Pública e o CNJ.

A Defensoria Pública possuiu uma participação ativa, sendo ouvida em diversos momentos por iniciativa da Corte, com um destaque para as petições de acompanhamento para facilitar o monitoramento na ADPF 742, em relação especificamente à DPU. Seja pela DPU, seja por intermédio de Defensorias Públicas Estaduais (como ocorrido em maior escala na ADPF 347³³⁸), o STF admitiu a participação dessa instituição do sistema de justiça na condição de amiga da corte. Para além disso, na ADPF 709 a DPU obteve êxito na estratégia de reconhecer a sua participação no controle concentrado de constitucionalidade na qualidade de *custos vulnerabilis*, com poderes mais amplos que os de um amigo da corte (Brasil, 2023p).

Em relação ao CNJ, considerado como um órgão do Poder Judiciário (art. 92, II-A da CRFB/88), mas sem poderes jurisdicionais (art. 103-B, § 4º da CRFB/88), o STF o acionou diversas vezes para servir de agente cooperante com o Tribunal. Como exemplos, na ADPF 709 a Corte determinou a participação do CNJ na Sala de Situação (Brasil, 2020n) e a oitiva do órgão para opinar sobre planos de ação³³⁹; na ADPF 635, determinou a criação de um grupo de trabalho dentro de observatório integrante da sua estrutura para opinar sobre o plano de redução da letalidade policial (Brasil, 2022ac); na ADPF 991, determinou a criação de grupo de trabalho por prazo indeterminado no CNJ para realizar o acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas aos direitos dos povos indígenas em isolamento e de recente contato (Brasil, 2022k, 2023ac), e; na ADPF 347, o STF atribuiu a um departamento do órgão a responsabilidade pela elaboração do plano nacional de intervenção no sistema penitenciário,

³³⁸ Nesse sentido, o STF admitiu a participação como amigas da corte, na ADPF 347, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Brasil, 2017a), da Defensoria Pública do Estado da Bahia (Brasil, 2017c) e da Defensoria Pública do Estado do Paraná (Brasil, 2020d).

³³⁹ Como exemplos, cf. Brasil (2020y, 2020x).

conjuntamente com a União, órgão que deveria ser ouvido durante a formulação dos planos estaduais e distrital. Além disso, nesta ação, caberia a esse departamento monitorar a implementação dos planos, competindo ao CNJ informar o STF na hipótese de obstáculos insuperáveis sem uma decisão judicial (Brasil, 2023aa).

A redistribuição de poderes se relaciona ao fortalecimento do aspecto político-relacional das capacidades estatais, ampliando a interação dos atores estatais diretamente responsáveis pelas políticas públicas com outros atores políticos, sociais e econômicos. A dimensão procedimental também foi objeto de preocupação de Sturm (1991) na formulação de uma teoria normativa para os remédios estruturais que não se baseasse unicamente nos resultados substantivos obtidos com a atuação judicial³⁴⁰, e esteve presente na defesa descritiva e normativa do exercício de uma função catalisadora pelas Cortes no âmbito da nova governança³⁴¹ (*new governance*) efetivada por Scott e Sturm (2006).

De acordo com Sturm (1991), a elaboração dos remédios nos processos de interesse público é complexa, envolvendo a relação entre diversas questões e sujeitos. Como esse tipo de processo é prospectivo, visando a uma alteração da instituição para o futuro, a elaboração de remédios depende da colaboração de uma série de sujeitos para além dos que participam da etapa de definição de responsabilidade, como, por exemplo, a população que usufrui dos serviços prestados pela instituição, os funcionários públicos que a integram sem que sejam responsáveis pela situação violadora, entre outros sujeitos (Sturm, 1991, p. 1364–1365).

Na visão da autora, a participação nesses processos obedece a razões funcionais e a critérios de valor intrínseco. A ampliação da participação possuiria um valor independente, por demonstrar a importância da cooperação e do respeito à autoridade das instituições públicas ao se buscar a conformidade de sua atuação aos padrões jurídicos (Sturm, 1991, p. 1377).

Quanto às funções instrumentais da participação das partes interessadas na formulação dos remédios, ela possui o potencial de ampliar a aceitação e o comprometimento dos atores da instituição estatal com o remédio formulado, aumentando a chance de sucesso da sua implementação. Além disso, as diferentes perspectivas sobre as causas do problema e o impacto

³⁴⁰ Referidos pela autora como remédios de interesse público (*public law remedies*) (Sturm, 1991).

³⁴¹ Conforme as autoras, “a nova governança se afasta da ideia de direitos específicos elaborados por órgãos jurídicos formais e reforçados por sanções impostas judicialmente. Ela situa a responsabilidade pela elaboração das normas jurídicas em processos deliberativos que devem ser continuamente revistos pelos participantes à luz da experiência, e provê a responsabilização política (*accountability*) por intermédio da transparência e da revisão pelos pares” (Scott; Sturm, 2006, p. 566, tradução própria). No original: “new governance moves away from the idea of specific rights elaborated by formal legal bodies and enforced by judicially imposed sanctions. It locates responsibility for law-making in deliberative processes which are to be continually revised by participants in light of experience, and provides for accountability through transparency and peer review” (Scott; Sturm, 2006, p. 566).

das possíveis soluções, decorrentes das informações de cada participante, proporcionam melhores resultados (Sturm, 1991, p. 1392–1393). Conforme destacado, pesquisa empírica que abordou políticas federais relacionou uma alta capacidade político-relacional ao alto grau de adaptação dessas políticas no curso de sua execução (Pires; Gomide, 2014).

A autora também reconhece uma função integrativa nessa participação das partes interessadas. Nesse sentido, a definição do objetivo comum para superar a situação lesiva auxiliaria a definir o coletivo de pessoas responsáveis pela implementação do remédio (Sturm, 1991, p. 1393). Essa participação também teria uma função educativa, educando os responsáveis pela reforma institucional quanto aos obstáculos e às soluções potenciais para os problemas. Os demandantes, a seu turno, ampliariam o seu conhecimento a respeito do funcionamento das instituições e sobre as habilidades e abordagens necessárias para realizar mudanças nessas instituições (Sturm, 1991, p. 1394).

As práticas adotadas nos casos analisados correspondem ou se aproximam aos métodos relatados por Sturm como normalmente utilizados nesses processos durante a fase de elaboração e implementação do remédio. Nesse sentido, a autora menciona como métodos a negociação entre as partes para a obtenção de um consenso sobre os termos do remédio (Sturm, 1991, p. 1368), a realização de audiências públicas (Sturm, 1991, p. 1370), a nomeação de um expert ou grupo de experts para elaborar um plano de remédio (Sturm, 1991, p. 1371–1372) e a assistência de um terceiro para a construção consensual do remédio com a participação dos atores interessados, auxiliando na verificação dos fatos e colaborando para o processo de prolação da decisão judicial (Sturm, 1991, p. 1373–1374).

Na visão da autora, mantidas as qualidades de participação, imparcialidade judicial e fundamentação racional das decisões judiciais, cujo peso deveria ser sopesado em cada situação, a formulação de remédios estruturais pelo Poder Judiciário seria legítima (Sturm, 1991, p. 1410–1411). Assim, ela elabora um modelo deliberativo de decisão a respeito da formulação dos remédios estruturais no qual o papel central do Judiciário seria estruturar um processo deliberativo para que as partes interessadas chegassem a uma solução consensual referente ao remédio, por intermédio do diálogo racional, bem como fossem capazes de avaliar o remédio produzido e a adequação do seu processo de produção (Sturm, 1991, p. 1427).

Scott e Sturm (2006) ampliam essa abordagem procedimental para além do processo judicial propriamente dito³⁴². Em uma releitura sobre o papel do Poder Judiciário no âmbito da

³⁴² Apesar do foco do modelo proposto por Sturm (1991) estar na ampliação da participação das partes interessadas no interior do processo judicial, como a intervenção judicial passa a compor o processo das políticas públicas

nova governança (*new governance*)³⁴³, que mescla aspectos descritivos com aspectos normativos³⁴⁴, sustentam a tese de que referido Poder passou a exercer (e deveria exercer) um papel catalisador de valores e princípios procedimentais (Scott; Sturm, 2006).

A nova governança se relaciona a uma valorização dos processos deliberativos de elaboração das normas jurídicas, ocorrida no âmbito de um processo de revisão contínua a partir da experiência real. Esses processos fomentariam a responsabilização (*accountability*) das instituições inseridas no processo de construção dessas normas, através da ampliação da transparência e da revisão pelos pares (Scott; Sturm, 2006, p. 566). Nas situações de incerteza normativa ou de complexidade, caberia ao Poder Judiciário realizar princípios e valores procedimentais, como um catalisador que cria oportunidades para que os atores envolvidos na nova governança atuem de modo racional e transparente para solucionar os problemas pertinentes. E, no exercício dessa função, os tribunais estabelecem um relacionamento recíproco com as estruturas de governança, porque os critérios decisórios adotados judicialmente seriam extraídos da prática da governança e, ao mesmo tempo, a atuação judicial criaria a estrutura de incentivo para a ampliação da participação, da transparência e de processos racionais de tomada de decisão estatal, bem como de mecanismos de *accountability*, influenciando os processos políticos e deliberativos (Scott; Sturm, 2006, p. 567).

Conforme as autoras, três são os aspectos principais dessa função catalisadora: o fomento à participação ampla e significativa dos afetados ou dos responsáveis nos processos deliberativos da nova governança; a avaliação da adequação das bases epistêmicas e informacionais adotadas na tomada de decisão, e; o fomento à racionalidade das decisões, por intermédio da valorização da transparência e de mecanismos de responsabilização política (*accountability*) (Scott; Sturm, 2006, p. 567).

Nesse contexto, a intervenção judicial permite a participação de partes interessadas (*stakeholders*), criando oportunidades de participação e incentivos para tanto. Como resultado,

(com a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de planos de ação), essa ampliação aparentemente interna à adjudicação se reflete, também, no processo das políticas públicas de uma forma mais ampla. Conforme observado por Colin Diver (1979, p. 65), a prática adotada pelos tribunais nos processos estruturais tornou o processo judicial uma parte integrante do processo político.

³⁴³ O papel tradicional exercido pelo Poder Judiciário seria o de uma instituição responsável por elaborar e implementar normas públicas, aplicando-as a fatos submetidos à sua apreciação por intermédio de um processo formal de adjudicação. Nesse procedimento, caberia aos tribunais proferir decisões que resolvessem as controvérsias sobre os desacordos ou incertezas a respeito de determinadas condutas em relação a princípios constitucionais e legais, a partir dos fatos e argumentos submetidos pelas partes (Scott; Sturm, 2006, p. 568).

³⁴⁴ A perspectiva descritiva decorre do fato de que as autoras sugerem a leitura a partir de alterações de padrões verificadas na prática real de atuação dos tribunais. O aspecto normativo se refere ao fato de que as autoras defendem esse novo papel, por razões pragmáticas e propriamente normativas (Scott; Sturm, 2006, p. 566–567).

tanto as Cortes quanto outras instituições públicas podem fornecer os parâmetros para avaliar os resultados decorrentes da atuação das instituições pertinentes na resolução do problema público, publicizando as diferentes formas de atuação e como o problema está sendo resolvido no contexto da nova governança. Assim, valores como participação, transparência e tomada racional de decisão, caros à ideia de Estado de Direito, são incorporados nas deliberações adotadas por atores não-judiciais (Scott; Sturm, 2006, p. 571–572).

As autoras assim resumem a função judicial catalisadora defendida:

nós sugerimos que, em áreas de incerteza ou complexidade normativa e sobre os remédios aplicáveis, a função das normas jurídicas articuladas judicialmente não é a de estabelecer definições ou limites precisos de uma conduta aceitável que, se violados, justifiquem sanções (ou abdicar de qualquer papel). Ao invés disso, a função judicial é estimular – e criar oportunidades para – uma investigação normativamente motivada e a formulação de remédios por atores não judiciais pertinentes em resposta a sinais de práticas ou condições problemáticas. Assim, o direito opera como um catalisador ao facilitar a elaboração e a implementação de normas de direito público por outros atores e o engajamento produtivo de investigação normativa entre atores institucionais pertinentes, incluindo o próprio Judiciário. O direito impõe uma obrigação de articular as bases para determinar que uma condição é suficientemente problemática para justificar a atenção pública, e para justificar a adequação e o caráter apropriado das ações públicas³⁴⁵ (Scott; Sturm, 2006, p. 571, tradução própria).

Os aspectos dessa função catalisadora, mencionados pelas autoras, estão presentes nos casos analisados. A ampliação da participação de outros sujeitos (incluindo atores não estatais) em processos decisórios ocorre tanto por intermédio de participação mediante peticionamento, como também pela criação ou o reforço a canais de participação como audiências públicas, Sala de Situação e grupos de trabalho para o acompanhamento e/ou o debate sobre a extensão do problema público, suas causas, possíveis soluções e a implementação de uma proposta de resolução. Simultaneamente, essas medidas ampliam as bases epistêmicas para a tomada de decisões por parte das instituições burocráticas diretamente envolvidas na resolução do problema estrutural. Outra medida adotada pela Corte para ampliar as bases epistêmicas é a determinação a entes públicos para elaborar diagnósticos relacionados ao problema estrutural, como ocorrido na ADPF 976 a respeito da situação da população de rua (Brasil, 2023o), na

³⁴⁵ No original: “we suggest that in areas of normative and remedial uncertainty or complexity, the function of judicially articulated legal norms is not to establish precise definitions or boundaries of acceptable conduct which, if violated, warrant sanction (or to abdicate any role at all). Instead, the judicial function is to prompt and create occasions for normatively motivated inquiry and remediation by relevant non-judicial actors in response to signals of problematic conditions or practices. Law thus operates as a catalyst by facilitating the elaboration and implementation of public law norms by other actors, and the productive engagement of normative inquiry among relevant institutional actors, including the judiciary itself. Law imposes an obligation to articulate the basis for determining that a condition is sufficiently problematic to warrant public attentiveness, and to justify the adequacy and appropriateness of public actions” (Scott; Sturm, 2006, p. 571).

ADPF 709 em relação à situação humanitária e ambiental no Território Indígena Yanomami (Brasil, 2023m) e na Pet 9700 da ADPF 742 quanto às comunidades quilombolas em situação de vulnerabilidade quanto ao fornecimento de água potável (Brasil, 2021u).

O STF também fortaleceu o controle epistêmico das deliberações estatais mediante ordens judiciais que determinaram o ente público demandado justificar a rejeição às propostas apresentadas por outros atores, estatais e não estatais, para a resolução dos problemas identificados³⁴⁶ ou para as medidas adotadas³⁴⁷, ampliando o caráter racional das escolhas públicas. A Corte também adotou mecanismos de ampliação da transparência e da responsabilização da atuação estatal. Como exemplos, determinou a divulgação pública de dados sobre a situação de saúde de comunidades quilombolas (Pet 9697 da ADPF 742 (Brasil, 2021p)) e de povos indígenas durante a pandemia da Covid-19 (ADPF 709 (Brasil, 2022j)), e permitiu o acesso do Ministério Público, da Defensoria Pública e das vítimas da ocorrência e seus familiares às gravações de audiovisual das câmeras corporais e das viaturas das polícias fluminenses, na ocorrência de lesão decorrente de sua atividade (Brasil, 2023e).

Quanto ao modelo da jurisprudência participativa empoderada (*empowered participatory jurisprudence (EPJ)*) formulado por Rodríguez-Garavito (2019) para a condução dos processos estruturais, ele auxilia a compreender as estratégias e discursos do STF nos casos analisados. Combinando a proteção judicial a direitos substantivos com a proteção a direitos procedimentais, a Corte atuaria, no modelo, como uma instância catalisadora do processo de deliberação pública para a resolução coletiva de problemas (Rodríguez-Garavito, 2019). Para o autor, as Cortes têm funcionado como um local de mediação de políticas socioeconômicas e lutas distributivas nas democracias contemporâneas, por intermédio da judicialização de direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 234).

Para a compreensão do modelo proposto, o autor expõe as duas faces desses direitos e a distinção entre os modelos normativista e do experimentalismo democrático. Assim, os DESC

³⁴⁶ Como exemplos, na ADPF 635 o STF determinou que o Estado do RJ justificasse a rejeição das sugestões apresentadas em audiência pública administrativa (Brasil, 2022d) e em petição do partido requerente (Brasil, 2023r) para o plano de redução da letalidade policial, bem como se manifestasse expressamente sobre todas as sugestões apresentadas por grupo de trabalho do CNJ ao plano (Brasil, 2023t). Nesta oportunidade, afirmou que “a impossibilidade de incorporação das sugestões ao Plano deve ser objeto de justificação adequada e detalhada, devendo o Estado manifestar-se também sobre a possibilidade de acolhê-las no futuro, fixando, para tanto, prazo razoável” (Brasil, 2023t, p. 8). Na ADPF 742, o relator adotou medida para fortalecer esse controle epistêmico no contexto do funcionamento do grupo de trabalho instituído por força de decisão judicial. Assim, para fortalecer uma participação paritária dos integrantes do grupo, afirmou que a União não poderia rejeitar as propostas dos demais atores sem motivação, referindo a dever legal previsto no art. 2º da Lei n. 4.717/1965 c/c art. 20 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Brasil, 2021d, p. 13).

³⁴⁷ A Corte determinou que a União apresentasse justificativa técnica sobre o quantitativo estimado para a aquisição de testes de Covid-19 para a população quilombola na Pet 9697 da ADPF 742 (Brasil, 2021o).

possuiriam dupla face, enquanto normas jurídicas passíveis de judicialização e enquanto objetivos que representam padrões desejáveis. A posição normativista enfoca esse primeiro elemento, enquanto uma segunda posição, denominada experimentalismo democrático e voltada ao processo de realização gradual desses direitos, enfoca o segundo aspecto (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 234–235). Para o autor, ambas as perspectivas podem ser combinadas:

enquanto o normativismo corretamente traz para o primeiro plano os parâmetros jurídicos da adjudicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, o experimentalismo democrático captura de maneira convincente a necessidade de as Cortes promoverem a participação, a deliberação e a resolução coletiva de problemas ao lidar com as desigualdades complexas e estruturais³⁴⁸ (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 235, tradução própria)

O autor desenvolve a conjunção dessas duas perspectivas no modelo proposto, caracterizado pela combinação de (1) um reconhecimento judicial forte dos conteúdos mínimos dos DESC; (2) uma abordagem moderada quanto aos remédios judiciais, que atribui à deliberação pública e à resolução coletiva de problemas o conteúdo desses direitos que excede referido mínimo e (3) o estabelecimento de mecanismos fortes de monitoramento por parte das Cortes que, além de construir espaços para os processos deliberativos e de resoluções coletivas de problemas, permitem a verificação contínua do progresso na realização dos direitos reconhecidos nas decisões judiciais. A primeira característica descrita estaria relacionada à postura normativista quanto aos DESC, enquanto as duas últimas ao experimentalismo democrático (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 235–236).

Assim, o modelo da EPJ defende que o Judiciário lide com a diferença de poder existente na sociedade, criando mecanismos de participação dos afetados pelas violações de DESC no processo de efetivação desses direitos durante a implementação das decisões judiciais. A proteção aos direitos procedimentais, no modelo, englobaria a garantia de acesso a informações relevantes e a garantia de participação significativa no processo de produção das políticas públicas e em seu monitoramento (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 235–236).

Por dois modos o modelo da EPJ afetaria a atuação das instituições pertinentes. Num primeiro sentido, o Poder Judiciário exige dessas instituições a conformidade (*compliance*) em relação às ordens judiciais e aos direitos de uma forma geral. Em um segundo sentido, os tribunais criam canais para permitir que os portadores desses direitos (organizados, por

³⁴⁸ No original: “while normativism rightly brings to the forefront the legal parameters of SER adjudication, democratic experimentalism cogently captures the need for courts to promote participation, deliberation and collective problem solving in dealing with complex, structural inequalities” (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 235).

exemplo, na forma de movimentos sociais, organizações não governamentais etc.) participem do monitoramento da implementação das decisões judiciais e dos correlatos processos de produção de políticas públicas (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 246).

Resumindo a operação do modelo proposto, assim dispôs Rodríguez-Garavito (2019, p. 247–248, tradução própria):

em resumo, o modelo da EPJ personifica os princípios de desenho institucional do experimentalismo democrático vinculado ao (1) adotar os direitos substantivos e procedimentais como os parâmetros de um processo participativo orquestrado pela Corte para a resolução pública de problemas; (2) adotar uma compreensão expansiva dos DESC na qual os direitos à participação são mecanismos importantes para o exercício de uma pressão nos governos para a proteção dos DESC para além de seu núcleo central mínimo; e (3) abrindo espaços para que a sociedade civil organizada exerça um poder de contrabalança necessário para monitorar de forma eficaz a conformidade com as ordens judiciais e os DESC em geral³⁴⁹.

O autor defende que o modelo da EPJ acarreta potenciais ganhos tanto em termos de eficácia da atuação judicial para a resolução dos problemas de políticas públicas³⁵⁰, quanto em termos de legitimidade da atuação judicial. A utilização de mecanismos de monitoramento dialógico que envolvem diversos atores estatais e não estatais seria mais legítima do que deixar ao Poder Executivo ou ao próprio Poder Judiciário a tomada de todas as decisões relativas ao

³⁴⁹ No original: “in sum, EPJ instantiates the institutional design principles of bounded democratic experimentalism by (1) taking substantive and procedural rights as the parameters of court-orchestrated participatory processes of collaborative problem solving; (2) adopting an expansive understanding of SERs in which enabling rights are important mechanisms for putting upward pressure on governments to protect SER beyond the minimum core level; and (3) opening spaces for a mobilized civil society to exert the requisite countervailing power for effective monitoring of compliance with court rulings and SERs at large” (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 247–248).

³⁵⁰ “Especificamente em relação ao maior potencial de eficácia do modelo da EPJ, eu afirmo que isso decorre do fato de que os mecanismos institucionais do experimentalismo democrático vinculado – por exemplo, monitoramento periódico do progresso por intermédio de audiências públicas, indicação judicial de especialistas e comissões responsáveis por supervisionar a conformidade com as ordens judiciais, revisão contínua por intermédio de relatórios apresentados à Corte e supervisão descentralizada da execução através de auditoria social e participação empoderada de organizações da sociedade civil – visam não apenas assegurar o cumprimento das ordens judiciais, mas também produzir outros tipos de efeitos que são igualmente importantes para a efetivação dos DESC. Por exemplo, tribunais que adotam o modelo da EPJ tendem a promover a transparência de informação e deliberação referente às causas profundas das falhas sistêmicas da política subjacentes às violações massivas dos DESC. Assim, elas podem aumentar consideravelmente a qualidade e a visibilidade das razões públicas que podem evitar essas violações em regimes democráticos” (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 236–237, tradução própria). No original: “specifically with regards to EPJ’s greater potential for effectiveness, I posit that this stems from the fact that institutional mechanisms of bounded democratic experimentalism – for instance, periodic monitoring of progress through public hearings, court-appointed masters or commissions responsible for overseeing compliance with judicial orders, continuous review through reports to the court and decentralized supervision of enforcement through social auditing and the empowered participation of civil society organizations – aim not only to secure the enforcement of judicial orders but also to produce other types of effects that are equally consequential for the fulfillment of SERs. For instance, EPJ courts tend to foster information disclosure and deliberation regarding the root causes of the systemic policy failures underlying massive violations of SERs. They can thus considerably enhance the quality and visibility of public reasoning that may prevent such violations in democratic polities” (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 236–237).

problema (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 236–237). Em contraposição, uma postura normativista na qual as reformas estruturais são pautadas por ordens judiciais rígidas e específicas seria mais vulnerável a objeções quanto à sua eficácia e a duas objeções em termos de legitimidade: a ilegitimidade democrática do Judiciário para intervir em políticas distributivas de larga escala e a sua incapacidade institucional para promover mudanças estruturais (Rodríguez-Garavito, 2019, p. 240).

Como visto, os discursos de justificação da atuação judicial presentes nos casos analisados adotam postura similar às construções teóricas de Rodríguez-Garavito: a legitimidade da intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas é justificada, em parte, pelo *modo* de condução dos processos estruturais (privilegiando a expedição de ordens abertas e flexíveis e a ampliação da participação nos processos de políticas públicas, apesar de reservar ao Executivo um papel importante na formulação e na implementação dos planos de ação), e essa metodologia também é associada a uma maior eficácia transformadora da atuação judicial.

Realizado esse diálogo entre os achados empíricos e a literatura existente, podemos prosseguir na descrição do comportamento adotado pela Corte no fenômeno analisado. Do ponto de vista processual, o STF realizou adaptações procedimentais naquilo que tradicionalmente se esperaria na condução de ações do controle concentrado de constitucionalidade. Essas adaptações podem consistir em inovações (como a flexibilização dos requisitos para a participação como amigo da corte (ADPF 635) (Brasil, 2020g) e a dispensa de preenchimento de requisito para a concessão de medida cautelar (ADPF 635) (Brasil, 2022ac, p. 443)), na utilização de técnicas decisórias diferenciadas ou na aplicação de técnicas processuais normalmente utilizadas em outros tipos de processos (como tentativas de conciliação³⁵¹, como ocorrido na ADPF 635).

A forma de condução dos processos tornou obscuras as demarcações entre a análise e a implementação do mérito das decisões judiciais. Quanto a esse ponto, na ADPF 742 o STF julgou o mérito da ação judicial de forma célere, determinado originalmente na apreciação do mérito que a União elaborasse um plano de ação, sem a necessidade expressa de uma posterior fase de homologação do plano (Brasil, 2021ae). Na ADPF 347, a Corte, ao conceder parcialmente a cautelar solicitada, não ordenou a confecção de planos de ação, o que somente efetivou no julgamento do mérito da ação, realizado vários anos após a sua propositura, afirmando a necessidade de posterior homologação em juízo (Brasil, 2023aa). Em outros casos, por intermédio de medida cautelar a Corte determinou a elaboração de planos de ação (ADPFs

³⁵¹ Embora, como dito anteriormente, o STF também tenha passado a adotar essa prática em outras espécies de processos da jurisdição constitucional concentrada.

635, 709 e 976), sendo que, especificamente na ADPF 709, foram várias as decisões judiciais que apreciaram esses planos para fins de homologação³⁵². Na ADPF 635, o relator expressamente postergou para o julgamento do mérito da ação a apreciação da conformidade do plano de redução da letalidade policial com as diretrizes indicadas pela Corte em decisão cautelar (Brasil, 2022d, p. 7–8). Essa diversidade de experiências demonstra que não há uma consolidação na Corte a respeito da metodologia adequada de condução dos processos estruturais, quando envolvem a determinação para que o ente público elabore um plano de ação.

Em relação aos discursos de justificação, o STF se preocupou com a justificação tanto de medidas previstas nas decisões judiciais (quanto à definição da extensão do direito reconhecido ou do remédio pertinente), quanto da legitimidade da sua atuação, principalmente por intervir em políticas públicas. O padrão de justificativa adotado para fundamentar as medidas específicas ultrapassa a mera referência a normas constitucionais, embora ela seja uma constante. A Corte também se refere a leis (federais ou locais), normas infralegais e normas internacionais (tratados ou documentos elaborados por entidades internacionais), com um peculiar destaque para estas últimas. Em relação à justificação da legitimidade de sua atuação, o discurso verificado é uma mescla entre os discursos tradicionais de justificação da jurisdição constitucional (como o caráter contramajoritário da atuação da Corte na defesa de minorias politicamente vulneráveis) e fundamentos pautados na necessidade de intervenção decorrente da natureza excepcional do litígio estrutural, além da defesa de uma legitimidade que decorreria do *modo* de condução desses processos, com referência à adoção de posturas dialógicas e de medidas flexíveis – ou seja, das técnicas decisórias empregadas. Como dito, o STF relacionou o modo de condução dos processos estruturais tanto à legitimidade da intervenção em políticas públicas, quanto à ampliação da eficácia dessa intervenção para a resolução do problema estrutural, misturando razões de eficácia e de legitimidade em seus discursos.

A Corte reconheceu que essa metodologia de condução dos processos estruturais seria adequada às situações que envolvem a intervenção judicial em políticas públicas, ainda que fora do contexto do controle concentrado de constitucionalidade. Ao julgar o Recurso Extraordinário nº. 685.612, definiu as teses do tema da repercussão geral de nº. 698 nos seguintes termos:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais

³⁵² Como exemplos, cf. Brasil (2020m, 2020o, 2020h).

pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Brasil, 2023c, p. 5)

As teses formuladas, além de indicar as condições para que a intervenção judicial em políticas públicas seja legítima (tese 1), estabelecem a postura procedimental que deve ser adotada na definição da técnica decisória (tese 2), reconhecendo a competência das instituições estatais burocráticas para definir os meios para a resolução do problema estrutural (teses 2 e 3). Para Vitorelli (2024, p. 605–608), essa tese representa a aceitação da teoria do processo estrutural, reforçada, a partir de então, em precedente vinculante da Corte.

Tanto a forma de condução dos processos (ponto de vista processual) quanto a forma de justificar a sua intervenção não destoam, de um modo geral, do que se encontra na literatura relativa aos processos estruturais, nacional ou estrangeira, específica ou não sobre a atuação de Cortes Constitucionais. Na literatura nacional, é comum a afirmação de que a intervenção judicial em políticas públicas é uma realidade, sendo, portanto, mais produtivo discutir sobre o modo de realizar essa intervenção do que se ela pode ou não ocorrer³⁵³.

Por fim, apesar de a condução de processos estruturais na jurisdição constitucional concentrada no Brasil ser um fenômeno recente, em construção, é possível perceber que, além do potencial de aprimorar as capacidades estatais das instituições públicas, o STF, enquanto instituição, está se capacitando para lidar com processos de natureza estrutural. Assim, a Corte experimenta práticas e institucionaliza procedimentos com o objetivo de aperfeiçoar a condução desses processos. Como exemplos, tem-se a atuação de petições de acompanhamento na ADPF 742, segregadas por temas (Brasil, 2021d); a criação do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC) pela Resolução nº. 790/2022, inicialmente inserido na estrutura do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL)³⁵⁴ (Brasil, 2022ad), e; a Criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), no âmbito da Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), vinculada à Secretaria-Geral da Presidência do STF, que absorveu o CESAL³⁵⁵. Representando a

³⁵³ Nesse sentido, cf. França (2022, p. 381), Arenhart (2013) e Vitorelli (2024).

³⁵⁴ Vitorelli (2023, p. 37) caracterizou a criação do CESAL como um passo importante para a institucionalização do tratamento estrutural de conflitos na Corte.

³⁵⁵ O voto apresentado pelo Min. Luís Roberto Barroso no procedimento administrativo em que o Tribunal aprovou a criação da AAJ (e, consequentemente, do NUPEC) transparece o objetivo de aprimorar mecanismos institucionais para lidar com litígios estruturais e complexos: “considerando o aumento do número de processos estruturais perante o STF e a crescente demanda pelo uso de métodos consensuais para a solução de conflitos, verificou-se a necessidade de ampliar significativamente a equipe responsável e transformar esses centros em uma unidade administrativa específica, destinada a prover apoio especializado à prestação jurisdicional, sob demanda da Presidência e dos Gabinetes” (Supremo Tribunal Federal, 2023, p. 2).

preocupação com esse aprimoramento, na ADPF 347, em sede de debates, o Min. Gilmar Mendes afirmou que a Corte deveria se debruçar em breve sobre os poderes dos amigos da corte e sobre os órgãos responsáveis pela execução de ordens judiciais estruturantes³⁵⁶, por reconhecer que sistemas – como o sistema penitenciário – “voltarão a ser discutidos” (Brasil, 2020ad, p. 55).

³⁵⁶ “[...] já tivemos, aqui, debate sobre o estado de coisas inconstitucional e, na época, colocou-se se essa é uma questão sempre relevante em decisões com sentenças atípicas - vamos chamar assim. Quem vai executá-las? Em caso em que fui Relator, RE ‘x’, discutimos a falta de vagas no regime semiaberto e discutimos a competência do CNJ para, eventualmente, executar nossas ordens no sentido de fazer toda uma classificação do número de presos. Até então, não tínhamos uma estatística, um número de presos para saber quem era candidato a evoluir para o novo regime. Isso foi determinado pelo Tribunal, para que o CNJ assim cumprisse. A mim me parece que essas questões precisam ser colocadas, porque sistemas voltarão a ser discutidos” (Brasil, 2020ad, p. 55).

6 CONCLUSÃO

A análise dos dados, fortalecida a partir do diálogo com a literatura, possibilitou estabelecer a compreensão de que a atuação do STF nos processos estruturais, na jurisdição constitucional concentrada, visa a aprimorar as capacidades estatais da burocracia estatal tanto em seu aspecto técnico-administrativo (aprimorando a capacidade de planejar, de gerir informações, capacitar agentes públicos, coordenar a atuação de distintos órgãos e entidades do mesmo ou diferentes níveis federativos, monitorar políticas públicas etc.), quanto em seu aspecto político-relacional (ampliando a interação da burocracia estatal com atores sociais, políticos e econômicos em diversos estágios do processo de produção das políticas públicas e fortalecendo medidas de transparência e responsabilização política da atividade estatal). Assim, a atuação da Corte altera, de modo temporário ou permanente, o arranjo institucional da política pública relativa ao litígio estrutural, consistente no conjunto de mecanismos, regras e processos que definem como ocorre a interação entre diferentes interesses e atores na produção das políticas.

A dimensão temporária se relaciona ao momento em que o processo estrutural está em curso. Ao conduzir esse tipo de processo, o STF permite o relacionamento da burocracia estatal com diversos atores excluídos dos processos da política pública, em diversas etapas do ciclo de políticas: na definição da agenda pública institucional (obrigando uma atuação relativa ao problema estrutural em virtude da decisão judicial e/ou do aumento dos custos políticos da inação a partir da publicização das condições violadoras de direitos), na formulação da política e na tomada de decisão política durante o planejamento (diretamente na confecção dos planos de ação ou indiretamente, com a manifestação no processo judicial ou em audiências públicas sobre o plano apresentado pelo ente público) e na implementação e na avaliação da política pública durante o estágio de monitoramento (diretamente ou por manifestação no processo judicial sobre os temas). O caráter permanente dessa alteração do arranjo institucional ocorrerá se, como resultado da intervenção judicial, os canais de ampliação à participação decorrentes do processo estrutural se tornarem duradouros, seja por intermédio de uma institucionalização formal ou pela alteração da prática comportamental da burocracia estatal.

Na condução dos processos estruturais pela Corte, conceitos como coordenação, diálogo, cooperação e consensualidade são importantes, no discurso e na prática do STF. A Corte justifica adaptações procedimentais nas ações constitucionais, a ampliação da participação de terceiros no processo e o uso de técnicas decisórias diferenciadas com um discurso de abertura da burocracia estatal e do próprio STF ao diálogo (com entes públicos,

com a sociedade civil e com envolvidos no litígio estrutural) e à cooperação e como tentativa de se alcançar soluções consensuais, atribuindo discursivamente a si um papel de coordenação institucional.

O STF assume esse discurso por uma dupla face, abarcando razões normativas e instrumentais. Do ponto de vista normativo, a comportamento da Corte auxiliaria a justificar a legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas, no sentido de que o modo de intervenção judicial adotado nos processos estruturais a tornaria legítima. Do ponto de vista instrumental, as práticas adotadas pela Corte seriam importantes para que a intervenção judicial seja eficaz, em termos de alteração do comportamento institucional questionado e da superação da situação lesiva retratada no litígio estrutural. Em relação às técnicas decisórias empregadas, elementos de destaque são as decisões judiciais para a confecção de um plano de ação, cujo encargo é atribuído em caráter preferencial ao Poder Executivo, e a etapa de monitoramento da execução desses planos e das decisões judiciais, abarcando o acompanhamento da implementação de medidas administrativas e a avaliação de seus efeitos.

REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 225, p. 389–410, nov. 2013. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais - “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 331, p. 239–259, set. 2022. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/repro-331-desmistificando-os-processos-estruturais-processos-estruturais-e-separacao-de-poderes.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. O processo estrutural e a participação judicial em políticas públicas. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Direito e Política: um diálogo possível?** Londrina: Thoth, 2023. p. 277–294.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas Jus**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 25–45, 2014. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/2885>. Acesso em: 9 maio 2021.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 405–440, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/hCRPpBpxFwSv4JhVJbhBKbK/?lang=pt>. Acesso em: 9 maio 2021.
- ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL *et al.* **Petição inicial. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal, Êsse Outro Desconhecido**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- BAPTISTA, Ary Roberto Ferreira Pinto *et al.* Matrizes G.U.T. e 5W2H: suas aplicações em um contexto socioambiental. **Tecnologia & Cultura**, Rio de Janeiro, ano 21, v. 31, p. 55–64, jan./jun. 2018. Disponível em: https://cefet-rj.br/arquivos_download/revista31_virtual_novo.pdf. Acesso em: 7 set. 2023.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Direito e políticas públicas: informação, metas e monitoramento. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Direito e Política: um diálogo possível?** Londrina: Thoth, 2023. p. 205–220.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251–265, ago. 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5294>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. Processos estruturais: três desafios a enfrentar. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 307–321.

BAXI, Upendra. Taking Suffering Seriously: Social Action Litigation in the Supreme Court of India. **Third World Legal Studies**, [s. l.], v. 4, p. 107–132, 1985. Disponível em: <http://scholar.valpo.edu/twls%5Cnhttp://scholar.valpo.edu/twls/vol4/iss1/6>. Acesso em: 4 jun. 2021.

BENVINDO, Juliano Zaiden; ACUNHA, Fernando José Gonçalves. O Papel da política na atuação das cortes supremas: Uma comparação entre Brasil e México. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 57–79, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/N45xZ7NCQTYnc6s97mfKggg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BERTELLI, Anthony Michael. Strategy and Accountability: Structural Reform Litigation and Public Management. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 64, n. 1, p. 28–42, Jan./Feb. 2004. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3542624>. Acesso em: 2 jan. 2024.

BHUWANIA, Anuj. **Courting the People: Public Interest Litigation in Post-Emergency India**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BRANDÃO, Rodrigo; DANTAS, Eduardo Sousa. Meios consensuais de implementação das decisões estruturais no Brasil: uma breve análise sobre os limites e as possibilidades. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 323–357.

BRASIL. **Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. Relatório de Avaliação: Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS). Ciclo 2022. Brasília: Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria Presidência nº 422, de 21 de dezembro de 2022**. Institui Grupo de Trabalho intitulado “Polícia Cidadã - Redução da Letalidade Policial”, em atendimento à decisão proferida nos autos da ADPF n. 635 do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/sei-1461795-portaria-presidencia-422-2022.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Transformando o estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras: caminhos e avanços a partir do julgamento**

cautelar da ADPF 347. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/atualizacao-adpf-347-cnj-fj/>. Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 03 de julho de 2023. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. 2023c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769557463>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Referendo em Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 22 de agosto de 2022. 2022b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 8 de dezembro de 2021. 2021a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5291/DF**. Requerente: Instituto de Defesa do Consumidor. Relator: Min. Marco Aurélio, 6 de maio de 2015. 2015a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4747791>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5956/DF**. Min. Relator Luiz Fux, 13 de fevereiro de 2020. Despacho do Min. Relator Luiz Fux. 2020a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342389248&ext=.pdf>. Acesso em: 5 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro e outros. Relatora: Min. Rosa Weber, 1 de outubro de 2020. 2020b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5930766>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro e outros. Relatora: Min. Rosa Weber, 31 de agosto de 2020. 2020c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5930766>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e

Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 1º de fevereiro de 2017. 2017a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 16 de agosto de 2017. 2017b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 22 de agosto de 2017. 2017c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 22 de junho de 2017. 2017d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 28 de fevereiro de 2020. 2020d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 2 de março de 2021. 2021b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de março de 2020. 2020e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 5 de dezembro de 2023. 2023d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 5 de junho de 2023. 2023e. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 17 de dezembro de 2020. 2020f. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de dezembro de 2022. 2022c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 22 de junho de 2020. 2020g. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 23 de novembro de 2023. 2023f. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 27 de maio de 2022. 2022d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 30 de junho de 2021. 2021c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 9 de novembro de 2023. Determina à União a adoção imediata de todas as medidas necessárias a que os alimentos cheguem à Terra Indígena Yanomami e adota outras providências. 2023g. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 9 de novembro de 2023.

Determina à União a apresentação de novo plano para a desintrusão das 7 Terras Indígenas e a apresentação de plano de ação para aperfeiçoar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. 2023h. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 9 de novembro de 2023. Determinou a prorrogação de prazo de contratação de servidores temporários da Fundação Nacional do Índio e a realização de concurso para o provimento de cargos efetivos. 2023i. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 20 de dezembro de 2023. 2023j. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 21 de outubro de 2020. 2020h. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de outubro de 2023. 2023k. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 26 de maio de 2021. 2021d. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6001379>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 15 de setembro de 2022. 2022e. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1 de dezembro de 2020. 2020i. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1 de fevereiro de 2022. 2022f. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1 de junho de 2021. 2021e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de junho de 2022. 2022g. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 5 de maio de 2022. 2022h. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 6 de agosto de 2020. 2020j. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 8 de julho de 2020. 2020k. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 10 de junho de 2022. 2022i. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 16 de junho de 2021. 2021f. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 16 de março de 2021. 2021g. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 18 de dezembro de 2020. 2020l. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 21 de agosto de 2020. 2020m. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 21 de outubro de 2021. 2021h. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 22 de julho de 2020. 2020n. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 22 de setembro de 2021. 2021i. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 23 de agosto de 2021. 2021j. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 29 de março de 2021. 2021k. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 de janeiro de 2023. Decisão proferida em razão de manifestação apresentada pela Fundação Oswaldo Cruz e pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva. 2023l. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 de janeiro de 2023. Decisão que versa sobre a possível prática de crimes no contexto da crise humanitária do Povo Indígena Yanomami. 2023m. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 de janeiro de 2023. Determina a imediata desintrusão de garimpos ilegais em terras indígenas. 2023n. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de agosto de 2020. 2020o. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de março de 2022. 2022j. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de dezembro de 2020. 2020p. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6001379>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. 2021l. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de julho de 2023. 2023o. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Relator: Min. Edson Fachin, 21 de novembro de 2022. 2022k. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6437270>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9696/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 13 de outubro de 2021. 2021m. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187326>. Acesso em: 7 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9696/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de dezembro de 2021. 2021n. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187326>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9696/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros.

Relator: Min. Edson Fachin, 17 de agosto de 2022. 2022l. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187326>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9697/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 4 de outubro de 2021. 2021o. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187327>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9697/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 7 de julho de 2021. 2021p. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187327>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9697/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 7 de junho de 2021. 2021q. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187327>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9697/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 17 de dezembro de 2021. 2021r. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187327>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9697/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 23 de maio de 2022. 2022m. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187327>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9698/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. 2022n. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187328>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9698/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 23 de agosto de 2021. 2021s. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187328>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9698/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 30 de junho de 2022. 2022o. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187328>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9700/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 13 de junho de 2021. 2021t. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187605>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9700/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros.

Relator: Min. Edson Fachin, 14 de setembro de 2021. 2021u. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187605>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Petição 9700/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 27 de abril de 2022. 2022p. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187605>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. 2022q. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 de março de 2022. 2022r. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 29 de junho de 2022. 2022s. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 17 de março de 2020. 2020q. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 24 de maio de 2021. 2021v. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1 de dezembro de 2021. 2021w. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 5 de junho de 2020. 2020r. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática no Agravo Regimental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 17 de maio de 2021. 2021x. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática nos Embargos de declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 16 de outubro de 2023. 2023p. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática nos Embargos de declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de março de 2021. 2021y. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6001379>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática nos Embargos de declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 29 de junho de 2021. 2021z. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6001379>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática nos Embargos de declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 11 de dezembro de 2020. 2020s. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática nos Embargos de declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 9 de setembro de 2020. 2020t. Disponível em: URL: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática nos Embargos de declaração no Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 10 de dezembro de 2020. 2020u. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 25/DF**. Requerente: Governador do Estado do Pará. Relator: Min. Relator Gilmar Mendes, 25 de novembro de 2019. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341816449&ext=.pdf>. Acesso em: 5 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro e outros. Relatora: Min. Rosa Weber, 12 de junho de 2020. 2020v. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5930766>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro e outros. Relatora: Min. Rosa Weber, 26 de junho de 2020. 2020w. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5930766>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. André Mendonça, 29 de novembro de 2022. 2022t. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 1 de fevereiro de 2023. 2023q. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 2 de junho de 2023. 2023r. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 6 de fevereiro de 2023. 2023s. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 11 de outubro de 2023. 2023t. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 13 de fevereiro de 2023. Despacho da Min. Presidente Rosa Weber. 2023u. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 14 de abril de 2021. 2021aa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 25 de abril de 2023. Despacho do Juiz Auxiliar da Presidência Coordenador do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF. 2023v. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 28 de novembro de 2023. Despacho elaborado pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Presidência do Supremo Tribunal Federal. 2023w. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 10 de agosto de 2020. 2020x. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 29 de julho de 2020. 2020y. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 12 de agosto de 2021. 2021ab. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 4 de dezembro de 2023. Determina a juntada de ofício de deputados do PSOL e a intimação da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para manifestar sobre os fatos noticiados. 2023x. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 4 de dezembro de 2023. Determina a realização de intimações para manifestação sobre o plano de ação apresentado pela União. 2023y. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 5 de setembro de 2022. 2022u. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de maio de 2022. 2022v. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de julho de 2023. 2023z. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Relator: Min. Edson Fachin, 30 de novembro de 2022. 2022w. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6437270>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 10 de agosto de 2021. 2021ac. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 11 de agosto de 2020. 2020z. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 16 de novembro de 2021. 2021ad. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho na Petição 9697/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de março de 2022. 2022x. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6187327>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho nos Embargos de declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 26 de novembro de 2020. 2020aa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro e outros. Relatora: Min. Rosa Weber, 3 de novembro de 2022. 2022y. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5930766>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 4 de outubro de 2023. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. 2023aa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 9 de outubro de 2020. 2020ab. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5885755>. Acesso em: 26 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outros. Relator: Min. Marco Aurélio, 23 de fevereiro de 2021. Redator para o acórdão: Min. Edson Fachin. 2021ae. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6001379>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 17 de agosto de 2020. 2020ac. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo em Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 6 de abril de 2022. 2022z. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Marco Aurélio, 18 de março de 2020. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. 2020ad. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 18 de junho de 2021. 2021af. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo em Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 4 de agosto de 2020. 2020ae. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 620/RN**. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de abril de 2020. 2020af. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5773011>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente:

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 5 de agosto de 2020. 2020ag. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Requerente: Rede

Sustentabilidade e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 21 de agosto de 2023. 2023ab. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF**. Requerente:

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Relator: Min. Edson Fachin, 7 de agosto de 2023. 2023ac. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6437270>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**

828/DF. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. 2022aa. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão no Referendo na Segunda Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Requerente:

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 25 de fevereiro de 2022. 2022ab. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão nos Embargos de declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**.

Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. 2022ac. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/Regulamento daSecretaria2024.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022ad.

Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

BROOCKE, Bianca M. Schneider Van Der. Constitucionalismo transformador e litígios estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo” (meaningful engagement) e a tomada de decisão participativa. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 93–113.

BRUNET, Emiliano R. SOBRE A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP) EM UM CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO: CONTRIBUIÇÃO CRÍTICA PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PROGRAMA. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 878–903, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433>. Acesso em: 1 out. 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. p. 1–50.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (org.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313–339. Disponível em: <https://pdf.blucher.com.br/openaccess/9788580392821/completo.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de coisas inconstitucional, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 427–448.

CAPPI, Riccardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 391–422.

CASIMIRO, Matheus. Da decisão à implementação: contribuições indianas para o monitoramento de reformas estruturais. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 451–475.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Desmistificando o ativismo judicial: uma resposta a partir do constitucionalismo democrático. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Direito e Política**: um diálogo possível? Londrina: Thoth, 2023. p. 379–403.

CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais? **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 19, n. 102, p. 412–440, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6142>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 295–316.

CHARMAZ, Kathy. **A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

CHARMAZ, Kathy. Grounded Theory as an Emergent Method. In: HESSE-BIBER, S. N.; LEAVY, P. (org.). **Handbook of Emergent Methods**. New York: The Guilford Press, 2008. p. 155–172.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 89, n. 7, p. 1281–1316, May 1976. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1340256>. Acesso em: 9 maio 2020.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht: [s. n.], 2013.

COELHO, Espartaco Madureira. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 1–2, p. 89–115, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/247>. Acesso em: 10 set. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 35 v. 138, p. 39–48, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>. Acesso em: 18 fev. 2024.

COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 55, v. 217, p. 243–255, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p243. Acesso em: 16 jan. 2024.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9815>. Acesso em: 18 out. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 46–64, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/download/138/129>. Acesso em: 25 dez. 2023.

DIVER, Colin S. The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions. **Virginia Law Review**, [s. l.], v. 65, n. 1, p. 43–106, Feb. 1979. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1072646>. Acesso em: 13 jan. 2024.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

EASTON, Robert E. The Dual Role of the Structural Injunction. **The Yale Law Journal**, [s. l.], v. 99, n. 8, p. 1983–2002, jun. 1990. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/796680>. Acesso em: 19 dez. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483 (1954). Chief Justice Earl Warren, 17 de maio de 1954. Caso Brown I. 1954. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em: 21 abr. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 349 U.S. 294 (1955). Chief Justice Earl Warren, 31 de maio de 1955. Caso Brown II. 1955. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/349/294/>. Acesso em: 21 abr. 2024.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 247–277, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>. Acesso em: 2 mar. 2021.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 429–469, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/bb8SYmw8QW3bspQZLGBkQ3p/>. Acesso em: 29 out. 2023.

FARRANHA, Ana Claudia. DIREITO E ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: CONTEXTOS, CONTEÚDOS E DESAFIOS EM TEMPOS DE CRISE. **Publicações da Escola Superior da AGU**, Brasília, ano 11, n. 4, p. 67–87, out./dez. 2019. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2638>. Acesso em: 19 maio 2024.

FISS, Owen M. Foreword: The Forms of Justice. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 93, n. 1, p. 1–58, Nov. 1979. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1220. Acesso em: 9 maio 2020.

FLETCHER, William A. The Discretionary Constitution: Institutional Remedies and Judicial Legitimacy. **The Yale Law Journal**, [s. l.], v. 91, n. 4, p. 635–697, Mar. 1982. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/16130>. Acesso em: 20 dez. 2023.

FRAJDENBERG, Charles Pachciarek. **A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em processos de competência originária**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2973>. Acesso em: 19 dez. 2023.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O Poder Judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo processo estrutural. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 361–388.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e Covid-19: efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, [s. l.], v. 8, n. 19, p. 31–58, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/47946>. Acesso em: 30 jan. 2024.

FRIEDMAN, Barry. Taking Law Seriously. **Perspectives on Politics**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 261–276, June 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3688264>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FRIEDMAN, Barry. The Politics of Judicial Review. **Texas Law Review**, [s. l.], v. 84, n. 2, p. 257–337, Dec. 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877328. Acesso em: 14 abr. 2022.

FRIESE, Susanne. Grounded Theory Analysis and CAQDAS: A Happy Pairing or Remodeling GT to QDA? *In*: BRYANT, Antony; CHARMAZ, Kathy (org.). **The SAGE Handbook of Current Developments in Grounded Theory**. London: SAGE Publications Ltd, 2019. p. 282–313.

FULLER, Lon L.; WINSTON, Kenneth I. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 92, n. 2, p. 353–409, Dec. 1978. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1340368>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/30432/1/MATHEUS%20SOUZA%20GALDINO.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GARGARELLA, Roberto. Why Do We Care about Dialogue? ‘Notwithstanding Clause’, ‘Meaningful Engagement’ and Public Hearings: A Sympathetic but Critical Analysis. *In*: YOUNG, Katharine G. (org.). **The Future of Economic and Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 212–232.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1034–1069, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/cxr7tsRvWjPjGNSKRt7v3WK/#>. Acesso em: 5 set. 2023.

GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 59, n. 233, p. 117–133, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p117. Acesso em: 19 maio 2024.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de

Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2174–2205, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 19 maio 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15–47.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação – O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3–12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 19 maio 2022.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 15–28.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. *In*: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (org.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 43–62.

JOBIM, Marco Félix. **Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

KAPISZEWSKI, Diana. Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition. *In*: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio (org.). **Courts in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2011. p. 154–186.

KENNY, Méabh; FOURIE, Robert. Contrasting classic, straussian, and constructivist grounded theory: Methodological and philosophical conflicts. **The Qualitative Report**, [s. l.], v. 20, n. 8, p. 1270–1289, 2015. Disponível em: <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol20/iss8/9/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

KUCZA, Timo. **Knowledge Management Process Model**. Espoo: Technical Research Centre of Finland, 2001. Disponível em: <https://publications.vtt.fi/pdf/publications/2001/P455.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

LAPERRIÈRE, Anne. A teorização enraizada (grounded theory): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares. *In*: POUPART, Jean *et al.* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 353–385.

LIEBENBERG, Sandra. The Participatory Democratic Turn in South Africa's Social Rights Jurisprudence. In: YOUNG, Katharine G. (org.). **The Future of Economic and Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 187–211.

LIMA, Ticiana Nogueira da Cruz. **O direito como tecnologia para capacitação do poder público: o caso da política de inovação**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MADEIRA, Dhenis Cruz. O que é solipsismo judicial. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 126, p. 191–210, fev./maio 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1916/1324>. Acesso em: 12 set. 2023.

MALDONADO, Daniel Bonilla. Introduction: Toward a Constitutionalism of the Global South. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (org.). **Constitutionalism of the Global South: The Activists Tribunals of India, South Africa and Colombia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 1–37.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Podem os Tratados de Direitos Humanos Não “Equivalentes” às Emendas Constitucionais Servir de Paradigma ao Controle Concentrado de Convencionalidade? **Direito Público**, Porto Alegre, v. 12, n. 64, p. 222–229, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2741>. Acesso em: 11 set. 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, [s. l.], ano 9, v. 12, p. 235–276, mar. 2009. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322641459.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **A decisão no controle de constitucionalidade**. São Paulo: Método, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE; FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018**. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Brasília: Ministério da Saúde e Funai, 2018. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2018/poc4094_28_12_2018.html#:~:text=Defi ne%20princ%C3%ADpios%2C%20diretrizes%20e%20estrat%C3%A9gias,Isolados%20e%20de%20Recente%20Contato. Acesso em: 10 out. 2023.

MÖLLER, Gabriela Samrsla; MARCO, Cristhian Magnus. Processos estruturais e decolonialidade. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos estruturais no sul global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 29–67.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O Supremo Tribunal Federal e a política no Brasil contemporâneo. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 125–148, 2017. Disponível em:

https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_23080_5.pdf/84ccfdb5c9d-7957-d215-4ef5fa480358. Acesso em: 5 nov. 2023.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251–278, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82013>. Acesso em: 23 nov. 2023.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/18032>. Acesso em: 26 set. 2023.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 351–379.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmXRf9jB6dmrSc/?lang=pt>. Acesso em: 12 out. 2023.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **Os onze: o STF, seus bastidores e suas crises**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication. In: YOUNG, Katharine G. (org.). **The Future of Economic and Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 233–258.

ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, Dialogue and Judicial Activism: Tempest in a Teapot. **Ottawa Law Review**, [s. l.], v. 41, n. 2, p. 171–207, 2010. Disponível em: <https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2010CanLIIDocs82>. Acesso em: 16 jan. 2024.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. QUADRO DE PROBLEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA FERRAMENTA PARA ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1142–1167, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em: 1 out. 2023.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 117, n. 4, p. 1016–1101, 2004. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/737. Acesso em: 30 dez. 2023.

SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2922>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SANTOS, José Luís Guedes dos *et al.* Análise de dados: comparação entre as diferentes perspectivas metodológicas da Teoria Fundamentada nos Dados. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 52, p. 1-8, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/6kdkNZjdfNf7f5kT5vkmhsj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SANTOS, Neri dos; RADOS, Gregório Jean Varvakis. **Fundamentos teóricos de gestão do conhecimento**. Florianópolis: Pandion, 2020.

SARMENTO, Daniel. O STF na democracia militante brasileira: do lavajatismo à democracia militante. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Direito e Política: um diálogo possível?** Londrina: Thoth, 2023. p. 27–52.

SCOTT, Joanne; STURM, Susan P. Courts as Catalysts: Re-thinking the Judicial Role in New Governance. **Columbia Journal of European Law**, [s. l.], v. 13, p. 566–594, 2006. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1469. Acesso em: 12 jan. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. **The Georgetown Law Journal**, [s. l.], v. 79, p. 1355–1446, 1991. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1110/. Acesso em: 30 dez. 2023.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Michigan Law Review**, [s. l.], v. 101, n. 4, p. 885–951, Feb. 2003. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol101/iss4/2/>. Acesso em: 11 set. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Min. Luís Roberto Barroso no Processo Administrativo 1/DF**. Brasília: Supremo Tribunal federal, 2023.

TZORTZAKI, Alexia Mary; MIHIOTIS, Athanassios. A Review of Knowledge Management Theory and Future Directions. **Knowledge and Process Management**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 29–41, 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/kpm.1429>. Acesso em: 10 set. 2023.

VERMEULE, Adrian. **Judging under Uncertainty: An Institutional Theory of Legal Interpretation**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

VILAÇA, Luiz. De práticas a capacidades: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 61–81, jan./jun. 2017.

VITORELLI, Edilson. A resolução estrutural de litígios: uma nova fase do processo civil coletivo brasileiro. **Ius Dictum**: Revista de teoria geral do direito, Lisboa, v. 9, p. 27–38, maio/nov. 2023. Disponível em: http://iusdictum.com/wp-content/uploads/2023/06/Ius-Dictum-09_compressed.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 285–306.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333–369, out. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 23 nov. 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

WEAVER, Russell L. The Rise and Decline of Structural Remedies. **San Diego Law Review**, [s. l.], v. 41, n. 4, p. 1617–1632, 2004. Disponível em: <https://digital.sandiego.edu/sdlr/vol41/iss4/11>. Acesso em: 3 jan. 2024.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s. l.], v. 34, n. 3–4, p. 165–171, Sept./Dec. 2015. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/34/3-4/165/6401373>. Acesso em: 1 out. 2023.