



# PROCESSOS ESTRUTURAIS E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA: ANÁLISE DE CONTEÚDO DE MEDIDAS CAUTELARES CONCEDIDAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TRÊS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

*STRUCTURAL LITIGATION AND DEMOCRATIC LEGITIMACY: A CONTENT ANALYSIS OF INTERIM MEASURES BY THE BRAZILIAN SUPREME COURT IN NON-COMPLIANCE WITH THREE FUNDAMENTAL PRECEPT CASES*

Robert Augusto de Souza

Doutorando em Direito na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Campus Franca. Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UFMG). E-mail: robert.souza@unesp.br.

Daniel Damasio Borges

Doutor em Direito pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne). Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Livre-docência em Direito Internacional Público pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professor Associado de Direito Internacional Público da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Câmpus de Franca, sendo vinculado aos Programas de Graduação em Direito e em Relações Internacionais e de Pós-Graduação em Direito. E-mail: daniel.damasio@unesp.br.

**Como citar:** SOUZA, Robert Augusto de; BORGES, Daniel Damasio. Processos estruturais e legitimidade democrática: análise de conteúdo de medidas cautelares concedidas pelo supremo tribunal federal em três arguições de descumprimento de preceito fundamental. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 20, n. 1, p. 39-56, abr. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n1.49426. ISSN: 1980-511X.

**Resumo:** A discussão relativa aos processos estruturais vem ganhando relevância nas pesquisas em Direito nos últimos anos a partir do julgamento de ações de grande impacto, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é analisar como o STF interpreta o seu próprio papel nos marcos da divisão funcional dos Poderes ao decidir processos de natureza estrutural no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Como objetivos específicos, pretende-se (i) compreender os usos do instituto da medida cautelar em processos de controle concentrado; e (ii) verificar se (e como) o Tribunal vem se afastando de modelos tradicionais de processo ao enfrentar casos de natureza estrutural. Em termos metodológicos, o trabalho utiliza ferramentas da análise de conteúdo de matriz categorial, tomando por objeto decisões cautelares proferidas pelo STF em três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Os resultados apontam que o STF tem adotado uma interpretação alargada do artigo 5º, §3º, da Lei n. 9.882/99, estabelecendo medidas não previstas em lei e atuando na implementação de políticas públicas para assegurar o cumprimento de valores constitucionais privilegiados, tais como a saúde pública, a segurança pública e a dignidade humana. Todavia, o conteúdo e a natureza das medidas deferidas estão afinados ao perfil adjudicatório ou negocial adotado pelos relatores de cada processo.

**Palavras-chave:** jurisdição constitucional; controle concentrado de constitucionalidade; processo estrutural.

**Abstract:** Debate over structural litigation has gained relevance in legal investigations in recent years, particularly due to the adjudication of lawsuits with far-reaching impacts, especially by the Supreme Federal Court (STF). In this context, this article aims to analyze how the STF interprets its own role within the separation-of-powers framework when deciding structural cases in abstract judicial review. As specific objectives, we seek to (i) understand the use of interim measures in abstract judicial review; and (ii) determine whether (and how) the Court has deviated from traditional procedural rules when deciding structural cases. Methodologically, the article employs tools of categorical content analysis to examine interim measures granted by the STF in three claims of non-compliance with fundamental precepts (ADPF). The results indicate that the Court has adopted a broad interpretation of Article 5, Section 3, of Act No. 9.882/99, granting interim measures without explicit legal textual support. Furthermore, the Court has actively engaged in the implementation of public policies to uphold privileged constitutional values, such as public health, public safety, and human dignity. However, the content and nature of the measures granted by the Court align with the case-by-case adjudicatory or bargaining approach adopted by the rapporteur in each lawsuit.

**Keywords:** constitutional jurisdiction; abstract judicial review; structural litigation.

## INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, diversas críticas vêm sendo endereçadas ao Poder Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal (STF), sob as rubricas de “ativismo judicial” e “judicialização da política”. Isto se deve ao ascendente protagonismo dos juízes na resolução de questões impregnadas de dilemas econômicos, ideológicos, morais e políticos, embora ainda subsista a controvérsia institucional e teórica em torno da legitimidade do Judiciário para debater questões alegadamente externas ao campo do Direito.

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é analisar como o STF vem interpretando o seu próprio papel nos marcos da divisão funcional dos Poderes ao decidir processos de natureza estrutural, dotados de grande repercussão jurídica, política e social, independentemente de intermediação legislativa, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Esse recorte se deve ao fato de que grande parte das pesquisas até então realizadas no Brasil se concentra em debater a temática dos processos estruturais a partir de ações civis públicas e, no âmbito do STF, em recursos extraordinários.

Para tanto, a primeira seção do artigo aborda teoricamente a discussão relativa à autoridade democrática dos juízes para desenhar soluções para as demandas oriundas do constitucionalismo social, que impôs ao Estado a adoção de medidas concretas para realizar valores constitucionais. No segundo subtítulo, abordamos a questão do controle judicial sobre políticas públicas e a relação deste tema com os denominados processos estruturais. Por fim, a terceira seção analisa decisões do STF em sede de controle concentrado, examinando o conteúdo de medidas cautelares emitidas à luz de perfis institucionais descritos pela literatura.

## 1 PODER JUDICIÁRIO E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

O papel designado ao Judiciário nos marcos da divisão funcional dos Poderes tem sido objeto de sensíveis desacordos ideológicos, jurídicos, morais e políticos no Brasil e no mundo há mais de um século, principalmente com o surgimento do denominado “constitucionalismo social” a partir das Constituições do Haiti, do México e de Weimar.

Na experiência brasileira, a questão envolve, principalmente, o alcance semântico e a harmonização das normas contidas nos artigos 2º, 5º, inciso XXXV, e 60, §4º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que preconizam a divisão funcional dos Poderes e a inafastabilidade da jurisdição como cláusulas pétreas na ordem jurídica nacional.

Como bem pontuado por Jane Reis Pereira (2018), a conciliação entre tais disposições requer a solução de uma controvérsia central: definir se o Judiciário deve adotar uma postura contida ou ativa no processo de produção normativa, isto é, de criação de distintas normas na aplicação dos textos normativos.

Nesse sentido, Eros Roberto Grau (2006) defende que a atuação do juiz não se restringe à descoberta de um conteúdo normativo previamente formatado pelo legislador; pelo contrário, a completa distinção entre texto e norma resultaria na possibilidade de que o intérprete produza distintas normas a partir de um mesmo texto normativo. Em outras palavras, a aplicação e a concretização do Direito envolveriam, necessariamente, uma atividade criativa que é inerente e simultânea ao processo hermenêutico.

Apesar de estruturante, essa discussão não é nova nem exclusiva da realidade brasileira: pelo contrário, o próprio Mauro Cappelletti já apontava, há mais de trinta anos, para o fato de que o alargamento do Poder Judiciário é diretamente proporcional à expansão dos próprios Estados, os quais vêm angariando uma posição social de prestígio e autoridade sobre a vida comum, em especial diante das prestações positivas que lhe são exigidas pela comunidade a fim de concretizar ideais coletivos, dentre os quais se destacam a paz, a justiça e a dignidade. Nesse contexto, o autor adverte que a expansão da autoridade judiciária na criação normativa é um fenômeno necessário para o sistema de freios e contrapesos, sem o qual os Poderes políticos atuariam sem qualquer limitação aparente. Daí

por que, segundo ele, o problema não diz com a atividade criativa dos juízes, mas está situado na esfera “do grau de criatividade e dos modos, limites e aceitabilidade da criação do direito por obra dos tribunais judiciários” (Cappelletti, 1999, p. 21).

A discussão trazida por Cappelletti é mais interessante e profunda que a dicotomia entre juízes “ativistas” e “bocas-da-lei”, visto que parte de uma premissa central: a indeterminação do Direito reclama soluções criativas e particularizadas na sua aplicação prática<sup>1</sup>.

O problema consiste, portanto, em saber quais os limites impostos à formulação judicial de soluções para os problemas sociais, ou, ainda, definir se há certas controvérsias cuja solução deve ser necessariamente modelada por órgãos não judiciais. Na base dessas questões está a acepção liberal-burguesa que demarca a Teoria do Estado construída nos lindes das Revoluções francesa e norte-americana, a qual imporia observância a uma formatação tripartida e estanque de Poderes, na qual os juízes exerçeriam uma função exclusivamente concretizadora do Direito, cuja formulação incumbiria privativamente aos órgãos políticos do Estado.

Tal definição de Direito está, ainda, relacionada uma visão clássica de democracia representativa, segundo a qual as normas jurídicas operam como instrumentos de pacificação social, vocacionadas a dirimir conflitos de maneira não arbitrária com suporte em regras objetiva e racionalmente formuladas. Nessa perspectiva, conferir a autoridade de normatização exclusivamente ao Poder Legislativo significaria garantir que os rumos do país sejam ditados por mandatários eleitos pelo povo, e não por magistrados cuja investidura ocorre à revelia de controle direto pela população.

Desse ideário surgem duas consequências distintas para a atuação judicial. A primeira delas é o “interpretativismo”, corrente hermenêutica desenvolvida nos Estados Unidos, cuja premissa fundamental é a inexistência de normas e valores implícitos nos textos normativos. A propósito, lê-se no clássico texto de Antonin Scalia (1997, p. 22): “É simplesmente incompatível com a teoria democrática que as leis signifiquem qualquer coisa que pensemos que elas devam significar, bem assim que juízes não eleitos decidam o que o Direito é”.

Nessa linha, eventual omissão normativa não poderia ser preenchida pelos juízes, que não deteriam autoridade para modificar o sentido das normas ou para fazer escolhas normativo-axiológicas a partir da extração de comandos não veiculados expressamente pelo legislador. Nesses casos, eventual solução de injustiças haveria de ser reivindicada pelos grupos e indivíduos interessados por intermédio do sistema de representação política<sup>2</sup>.

Por outro lado, as pretensões de confinamento do Judiciário à função concretizadora vêm dando forma ao denominado “institucionalismo”, defendido por autores como Richard Posner (1996), Cass Sunstein e Adrian Vermeule (2002), que preconizam a incompetência dos juízes para sindicar decisões tomadas por instâncias políticas e técnicas de outros Poderes do Estado. Segundo essa visão, o Judiciário, sem que haja expresso fundamento normativo, deve adotar uma postura deferente aos processos decisórios levados a efeito fora da província do Direito, sob pena de usurpar competências que não lhe foram deferidas pela Constituição<sup>3</sup>.

Tais posições compõem, em síntese, o núcleo do argumento contra o controle de constitucionalidade, summarizado no famoso artigo de Jeremy Waldron (2006): a falta de legitimidade democrática dos juízes para tomar decisões descoladas do significado possivelmente discernível dos textos normativos<sup>4</sup>.

1 Tampouco abordo neste ensaio a posição do próprio Hans Kelsen (1999), segundo o qual a norma de decisão advinda do provimento judicial constitui um ato de vontade do magistrado.

2 As consequências dessa visão podem ser ilustradas pela recente decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos em *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* (2022), na qual a maioria do tribunal derrubou o precedente firmado em *Roe v. Wade* (1973) argumentando que a Constituição norte-americana não contempla expressamente um direito fundamental ao aborto, que haveria de ser eventualmente regulamentado pelo Poder Legislativo no âmbito dos estados.

3 A deferência aos espaços de ação discricionária dos Poderes Executivo e Legislativo pode ser encontrada desde *Marbury v. Madison* (1803), mas vem sendo explorada em decisões de matriz institucionalista em diversos assuntos, desde o controle judicial de políticas públicas – na Suprema Corte dos EUA, *SEC v. Chenery Corp* (1947) e *Chevron v. NRDC* (1984); no Supremo Tribunal Federal, ADPF n. 825/DF; no Superior Tribunal de Justiça, AgInt no AgInt na SLS n. 2.240/SP (2017) – até a concessão de anistia a agentes públicos – no Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153/DF.

4 No original, *the core of the case against judicial review*.

Entretanto, essa visão de democracia centrada exclusivamente na representação vem sofrendo questionamentos importantes desde a segunda metade do século XX. De acordo com Charles Tilly (2007), o surgimento e a expansão das demandas por reconhecimento de direitos a partir de grupos sociais historicamente marginalizados exigem um adensamento do conceito de democracia, cujos contornos tradicionais são insuficientes, à luz da complexidade do real e das desigualdades estruturais que permeiam as sociedades vincadas no capitalismo dependente.

Para o autor, é possível mensurar o grau de democratização no interior do Estado a partir do cotejo de quatro fatores: (i) a “amplitude”, que procura saber a extensão em que o conjunto de demandas sociais se manifesta socialmente e em face do Poder Público; (ii) a “igualdade”, que pretende verificar o quanto equitativamente os diferentes grupos sociais experimentam a tradução de suas demandas em ações positivas do Estado; (iii) a “proteção”, ou seja, medida em que a veiculação e a extensão dessas demandas recebem a proteção política do Estado; e (iv) os “consensos mutuamente vinculantes”, isto é, o quanto o processo de tradução envolve, dialogicamente, grupos sociais e Estado (Tilly, 2007).

Os fatores elencados por Tilly fornecem uma prognose importante quanto aos resultados deletérios que podem decorrer da constrição hermenêutica exigida pelo interpretativismo e pelo institucionalismo. No Brasil, a baixa representatividade do Congresso Nacional tem provocado um redirecionamento de demandas sociais ao Poder Judiciário por parte de grupos historicamente marginalizados, os quais têm exigido do sistema de justiça respostas jurídicas à discriminação estrutural e à negação sistemática de acesso a bens materiais com fundamento num conjunto de cláusulas abertas presentes na Constituição Federal de 1988, em especial a igualdade, a liberdade e a dignidade humana.

Konrad Hesse (1991), ao examinar a experiência de Weimar, já havia explicitado a origem teórico-política de tais demandas: a Constituição contempla, além de normas jurídicas e critérios de organização política e funcional das instituições públicas, um sistema cultural, ou seja, um acervo de valores sociais privilegiados, os quais são compilados pela Assembleia Nacional Constituinte e, por consequência, retêm uma força normativa própria, geradora de um projeto sociopolítico vinculante para o presente e o futuro (a “vontade de Constituição”).

Disso decorre que o Judiciário, que retira sua autoridade do texto constitucional e cujas funções essenciais são, justamente, a defesa e a implementação na realidade dos comandos exarados pelo ordenamento jurídico, está incumbido de assegurar a concretização desses valores<sup>5</sup>, especialmente nas circunstâncias em que os demais Poderes silenciam a esse propósito, sob pena de conferir supremacia aos ocupantes circunstanciais de cargos eletivos em detrimento da durabilidade, da higidez e da legitimidade da própria Constituição.

Como apontado por Owen Fiss (2004, p. 120):

Atualmente, as dúvidas acerca da existência dos valores públicos são crescentes; tudo é interesse individual e o modelo de solução de controvérsias, assim como o “Estado vigia noturno”, acomoda tais dúvidas. Ambos fornecem fácil asilo para todos aqueles que ignoram ou minimizam o papel dos valores públicos na nossa vida social e a necessidade do poder estatal para a concretização desses valores. O problema consiste em que, se retrocedermos e aceitarmos a privatização de todos os fins ou negarmos ao Estado o poder para a concretização dos referidos valores, os quais podem ser mercedidamente considerados públicos, empobreceremos nossa existência social e minaremos importantes planos institucionais. O Judiciário restaria sem os meios necessários à proteção contra as ameaças impostas pelas burocracias do Estado moderno e a Constituição degradada. A Constituição seria vista, não como a incorporação de uma moralidade pública, mas simplesmente como instrumento de organização política – distribuindo poder e prescrevendo os procedimentos pelos quais ele deve ser exercido. Tal desenvolvimento deve ser inteira e enfaticamente evitado; pode e deve ser evitado, contudo, para fazê-lo bem, precisamos redescobrir o significado e o valor de nossa vida pública.

A advertência de Fiss dialoga diretamente com as duas condições essenciais estabelecidas pelo próprio Waldron (2006) em sua crítica à *judicial review*: (i) o funcionamento regular das instituições “democráticas”; e (ii) um compromisso com direitos por parte dos órgãos políticos. Sem que tais fatores estejam em plena

<sup>5</sup> Especialmente o Supremo Tribunal Federal, ao qual incumbe, “precipuamente, a guarda da Constituição” (artigo 102, *caput*, CRFB).

funcionalidade no interior do Estado, a ausência de uma instância estatal revestida de autoridade para determinar a concretização dos valores constitucionais implicaria a subversão do próprio sistema, porquanto a eficácia dos comandos normativos exarados pela Constituição estaria condicionada à vontade arbitrária (e, portanto, não democrática) de agentes políticos.

Nesse aspecto, estudos em profundidade realizados no Brasil, tais como a tese de doutoramento de Clarissa Tassinari (2016), indicam que pautas moralmente carregadas implicam silêncios propositais por parte do Executivo e do Legislativo, os quais evitam abordar matérias socialmente sensíveis para evitar o acirramento de ânimos de suas bases eleitorais.

Em contrapartida, tais ramos do Estado consentem implicitamente com a “supremacia judicial”, ou seja, com a assunção de protagonismo pelos magistrados na tutela de interesses pouco atrativos em termos de discussão política. Nesse processo, congressistas e integrantes da burocracia administrativa redirecionam os reflexos negativos da tomada de decisão à litigância judicial, que não pode negar resposta aos casos por força do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição de 1988.

A falta de compromisso com direitos no Brasil também pode ser ilustrada pelo represamento de propostas legislativas tendentes a assegurar direitos a grupos minoritários<sup>6</sup>. Na seara do Poder Executivo, o trabalho desenvolvido por Luciana Zaffalon Leme Cardoso (2017) demonstrou como o Governo do Estado de São Paulo mobiliza suas capacidades de gestão do orçamento público e utiliza abusivamente o instrumento processual da suspensão de segurança<sup>7</sup> para cercar a implementação de políticas públicas favoráveis à população carcerária.

Tais evidências admitem a conclusão, portanto, de que o Judiciário, ao receber e tutelar demandas sociais provindas da omissão sistemática dos demais Poderes, cumpre um papel relevante de concretização de valores democráticos, em especial os vetores de “amplitude” e “igualdade” informados por Tilly, o que lhe outorga plena legitimidade para garantir observância à vontade de Constituição.

Diante dessas circunstâncias, a judicatura, notadamente as Cortes Supremas, tem realizado uma releitura do “código do Direito”, isto é, das vias procedimentais e dos perfis institucionais existentes no ordenamento jurídico, a fim de assegurar a supremacia da Constituição, independentemente de intermediação legislativa. Como adverte José Rodrigo Rodriguez (2013), esse fenômeno demonstra que o apego à visão liberal-burguesa de Estado é uma postura filosófico-ideológica, e não um marco intransponível à evolução do Direito em face da complexificação de demandas sociais.

Tal releitura apresenta inúmeros desdobramentos, vários dos quais são objeto de estudo em outras áreas do saber, mas dentre os quais se destacam a interpretação extensiva de cláusulas constitucionais abertas para reconhecer direitos a certos grupos<sup>8</sup> e, mais recentemente, a intervenção direta nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Esse segundo aspecto da questão é o objeto da seção seguinte.

6 Exemplificativamente, o Projeto de Lei n. 122/2006, de autoria da Deputada Federal Iara Bernardi (PT/SP), que propunha a tipificação dos crimes resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero. Esse PL tramitou durante oito anos até ser arquivado sem votação pelo Plenário do Senado Federal. A questão foi resolvida, ainda que provisoriamente, pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF e no Mandado de Injunção n. 4.733/DF, de relatoria dos ministros Celso de Mello e Luiz Edson Fachin, em que o tribunal reconheceu o enquadramento penal de condutas LGBTIfóbicas pela Lei n. 7.716/89, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

7 A suspensão de segurança é um incidente processual de natureza político-administrativa previsto na Lei n. 7.437/1985 e reproduzido pelas Leis n. 8.437/1992, 9.494/1997 e 12.016/2009. Tal ferramenta permite que o ente público afetado por uma decisão judicial solicite a suspensão desse ato ao Presidente do Tribunal respectivo em casos de “manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

8 Vide, por exemplo, as decisões do Supremo Tribunal Federal que reconheceram a constitucionalidade de uniões civis entre pessoas do mesmo sexo – Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277/DF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 132/RJ (2011) –, o direito de pessoas travestis e transgênero à retificação do nome nos assentamentos civis independentemente de cirurgia de adequação sexual – Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.275/DF e Recurso Extraordinário n. 670.422/RS (2018) – e o enquadramento de condutas LGBTIfóbicas nos tipos penais previstos pela Lei n. 7.716/1989 – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF e Mandado de Injunção n. 4.733/DF (2019).

## 2 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PROCESSOS ESTRUTURAIS E CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

A assunção de deveres jurídicos de ação positiva por parte do Estado nos marcos do constitucionalismo social desde a primeira metade do século XX originou um novo campo de atuação para as instituições governamentais centrado na ideia de política pública, isto é, o conjunto de atividades desempenhadas pelos agentes públicos em prol das finalidades do Estado elencadas na Constituição e nas leis editadas pelo Parlamento.

Essa definição tradicional do conceito de política pública está intimamente coligada à noção de discricionariedade, que consiste na margem cinzenta de autoridade outorgada aos agentes públicos no processo deliberativo e que retira sua legitimidade, outra vez, da concepção de democracia representativa.

Partindo dessas premissas, estudos clássicos sobre Direito e Políticas Públicas no Brasil, dentre os quais se destaca o célebre ensaio de Ada Pellegrini Grinover (2010), apontam diretrizes similares para a limitação do poder judicial em termos de controle das estratégias formuladas pelos ramos políticos do Estado para a implementação dos fins públicos: a “razoabilidade”, ou seja, a existência de uma base racionalmente aceitável para a política desenhada, e a “reserva do possível”, isto é, a constatação de que a realização prática de direitos sociais está condicionada à existência de recursos materiais.

Tais parâmetros se associam, também, ao fato de que a adjudicação e os processos de natureza “política” apresentam diferenças sensíveis na forma de solucionar conflitos sociais. Isto porque, como já advertiam Lon Fuller e Kenneth Winston (1978), a pacificação de interesses por intermédio da deliberação judiciária é a única que exige, necessariamente, o cotejo entre argumentos racionais e objetivamente examináveis, expediente inexigível quando a acomodação de vontades se dá a partir do sufrágio e da barganha. Daí por que o Judiciário não teria condições de reexaminar o mérito da decisão eminentemente política, pois a racionalidade não perfaria requisito indispensável no âmbito das instâncias “democráticas”.

Essa leitura estanque de papéis institucionais no campo das políticas públicas vem encontrando respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Um exemplo interessante em que a Corte adotou essa perspectiva foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 336 (Brasil, 2021a), relator o ministro Luiz Fux, em que foi examinada a compatibilidade do artigo 29 da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984), que estabelece um piso de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário-mínimo para a remuneração do preso que exerce atividade laborativa, com o artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal.

Naquela oportunidade, o Tribunal julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade. Consta da ementa do acórdão:

O controle judicial de políticas públicas deve preservar o âmbito de liberdade interpretativa do legislador em homenagem ao princípio democrático (artigo 1º, *caput*, da CRFB), ante a ubiquidade e a indeterminação semântica caracterizadoras do texto constitucional, porquanto a multiplicidade de vetores estabelecidos pelo constituinte, a serem promovidos com igual importância pelas instâncias democráticas, obriga o Parlamento à realização de escolhas políticas em matérias que normalmente carecem de certeza empírica quanto aos seus impactos na promoção daqueles valores constitucionais. A margem de conformação do Parlamento aos ditames constitucionais na formulação de políticas públicas é ampla, máxime quando não há consenso científico sobre os efeitos da mesma adotada em relação ao bem-estar social, o que só ocorrer no exame do salário mínimo quanto à distribuição da riqueza entre os trabalhadores e ao eventual aumento nos índices de desemprego (Brasil, 2021a, p. 2)

Idêntico expediente hermenêutico foi adotado pela Corte ao decidir a ADPF n. 825, relator o ministro Kássio Nunes Marques, em que se discutia a possibilidade de dispensa de estudos ambientais em licitação de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural:

Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica (Brasil, 2021b, p. 1-2).

Mas essa posição não é unânime, mesmo no interior do próprio STF, que vem emitindo diversos julgados admitindo o controle jurisdicional de políticas públicas tanto em caso de omissão dos demais Poderes<sup>9</sup> como nas hipóteses de proteção insuficiente de garantias constitucionais<sup>10</sup>. Além disso, a interpretação do conceito de políticas públicas no campo do Direito tem superado a mera abstração de fins estatais, avançando para pensar tais políticas como o “processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição de interesses públicos reconhecidos pelo direito” (Bucci, 2006, p. 264) e, mais que isso, como “expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, Municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais” (Bucci, 2019, p. 812).

Pensadas, pois, as políticas públicas como ferramentas indispensáveis para a materialização da própria Constituição, o Judiciário tem atuado historicamente na tutela de interesses difusos e coletivos, interferindo diretamente no planejamento, na execução e na avaliação de medidas públicas relacionadas a direitos fundamentais.

Nos Estados Unidos, as *class actions* surgiram no século XX como um garrote para o atendimento de interesses coletivos pela via judicial. Mas não só: na Suprema Corte daquele país, processos individuais de índole subjetiva também se notabilizaram pela expansão de seus efeitos a nível nacional, destacando a decisão em *Brown v. Board of Education* (1954), que ordenou a dessegregação racial de escolas públicas e estabeleceu balizas para acompanhamento contínuo da implementação da ordem judicial pelo Poder Executivo.

No Brasil, Cândido Rangel Dinamarco (2000) aponta que o controle judicial do mérito de atos administrativos teve início com a Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), tendência que se expandiu a partir da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990). Tais atos normativos compõem um microssistema de tutela de interesses difusos e coletivos, o qual contempla, dentre outras medidas expansivas do poder judicial, a atribuição de eficácia *erga omnes* à sentença proferida na ação (artigo 16 da LACP).

Um dos casos mais antigos no país com esses contornos é a chamada “ACP do Carvão”, ajuizada perante a Justiça Federal de Santa Catarina contra a União e as empresas do ramo carbonífero atuantes naquele estado. A sentença, embora reformada parcialmente pelas instâncias superiores, fixou diversas obrigações em termos de reparação de danos e mitigação dos graves impactos ambientais gerados pela atividade poluidora, atingindo, por consequência, um conjunto indeterminado de indivíduos afetados pela atuação das empresas e pela omissão do Poder Público. Além disso, a decisão delineou uma fase de acompanhamento judicial da implementação das medidas determinadas, sob supervisão do Ministério Público Federal.

Na análise de Sérgio Cruz Arenhart (2017), o referido processo trouxe implicações relevantes, a despeito da inexistência de um procedimento próprio e adequado para demandas de natureza coletiva e estrutural, o que acarreta dificuldades teórico-jurídicas ao pensarmos a condução do processo à luz dos princípios da adstrição e da demanda (limitação do juiz aos exatos termos do pedido) e dos efeitos favoráveis ou deletérios da coisa julgada em face de indivíduos não integrantes da relação jurídico-processual.

Isto se dá porque, ao determinar a formulação ou exercer controle sobre políticas públicas, o “provimento jurisdicional, portanto, deverá servir de ponte de ligação entre o bem da vida constitucionalmente tutelado e a disponibilização respectiva a todos os componentes do grupo social” (Canela Junior, 2009, p. 126).

Esses problemas se potencializam nos chamados “processos estruturais”, definidos por Edilson Vitorelli Lima (2015) como aqueles que envolvem a alte-

9 Por exemplo, o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário n. 701.353/RN, relator o ministro Luiz Fux, em que o Tribunal declarou que a imposição judicial de medidas de prevenção e combate à dengue no município de Natal não ofende o princípio da divisão funcional de Poderes.

10 Dentre outros, o Recurso Extraordinário n. 858.075/RJ, relator o ministro Marco Aurélio Mello, que afirmou a possibilidade de determinação judicial estabelecendo a obrigatoriedade na aplicação de percentual mínimo de recursos na área da saúde.

ração da própria estrutura burocrática cujo funcionamento é a causa eficiente e necessária da violação do direito. Nessas circunstâncias, uma flexibilização dos postulados que balizam o tradicional processo de natureza linear e adversarial seria necessária para melhor acomodar os interesses envolvidos.

De acordo com Abram Chayes (1976), essas demandas se distinguem do modelo clássico de processo civil individual, na medida em que a tutela jurisdicional se desloca do campo da reparação de danos pretéritos para a resolução de problemas futuros a partir de critérios flexíveis e desenhados de forma casuística.

Além disso, estudos na doutrina processual brasileira vêm defendendo um procedimento diferenciado para assegurar a efetividade da decisão de natureza estrutural, a saber: (i) a formulação de um plano de cumprimento da decisão judicial, no qual sejam fixados metas, prazos e mecanismos para implemento das providências estabelecidas no provimento jurisdicional; (ii) a criação de normas asseguratórias da participação dos interessados no bem da vida atingido pela ordem judicial; (iii) o estabelecimento de um regime de transição; e (iv) o estabelecimento de instrumentos de fiscalização e avaliação das ações tomadas no âmbito da estrutura burocrática para atender ao conteúdo da decisão (Didier Junior; Zanetti Junior; Oliveira, 2020; Salles, 2020; Zufelato; Francisco, 2020).

Como se vê, a atuação do juiz num processo estrutural se distancia do modelo presidencial e autoritativo das ações individuais, na medida em que o magistrado passa a atuar diretamente nas negociações relativas ao melhor modelo de reforma da estrutura burocrática, afastando-se do modelo adjudicatório, em que a decisão é formulada e emitida unilateralmente, e ingressando no sistema de barganha que é inerente à solução política de conflitos sociais complexos.

Nesse aspecto, a definição de Colin Diver (1979, p. 64, tradução nossa):

Diretamente ou, mais frequentemente, por meio de agentes nomeados, os tribunais têm se engajado num processo contínuo e amplamente informal de obtenção de *feedback* e de realização de ajustes. As cortes, em outras palavras, têm assumido silenciosamente um papel que, embora ainda revestido da retórica autoritária do modelo adjudicatório, se ampara, na verdade, num modelo fundamentalmente distinto de ajustamento social, fincado essencialmente na troca. Essa abordagem adota como seus alicerces estratégicos uma crença em que o processo de reforma seja uma série de jogos de barganha contínuos e interativos, e não a implementação de diretrizes normativas. A ação institucional, sob esse ponto de vista, não surge como um conjunto de respostas a comandos de uma autoridade, mas como o resultado de um processo negocial. Essa visão de mudança social compele o juiz a abandonar inibições tradicionais e a explorar a capacidade da litigância para estruturar processos políticos externos. Um novo modelo emerge, no qual o juiz se torna um jogador ativo, num negociador de poder<sup>11</sup>, cujo objeto é realocar o poder entre os jogadores em outros jogos.

Buscando avançar nesse debate, o qual está confinado a processos judiciais de matriz subjetiva iniciados em primeiro grau de jurisdição, o intertítulo seguinte discutirá como o Supremo Tribunal Federal vem atuando em demandas de natureza estrutural em sede de controle concentrado de constitucionalidade, seara na qual a Corte não vinha admitindo, até então, a tutela de interesses subjetivos<sup>12</sup>, mas apenas a aferição abstrata de validade de normas jurídicas em face da Constituição Federal. Todavia, a última década revelou uma aparente guinada na interpretação do STF, com destaque para os contornos e ao alcance da arguição de preceito fundamental, especialmente em sede de medida cautelar.

Nos termos do artigo 102, §1º, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n. 9.882/1999, é cabível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, bem como quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

A medida também conta com um requisito de subsidiariedade, previsto no artigo 4º, §1º, da Lei n. 9.882/1999, que preconiza ser incabível a arguição “quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. Interpretando esse pressuposto, o ministro Gilmar Mendes, a partir de uma análise de direito com-

11 Do original, *powerbroker*.

12 Dentre outros, ADPF n. 854-MC-Ref/DF, relatora a ministra Rosa Weber, em que o Tribunal entendeu inviável examinar supostos ilícitos praticados por parlamentares envolvidos no “orçamento secreto”.

parado, afirma que, “se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa) meio eficaz de sanar a lesão, parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (Mendes, 2008, p. 19)<sup>13</sup>.

Desde a regulamentação do instituto<sup>14</sup>, é interessante observar a ampliação do espectro de demandas passíveis de exame no âmbito da ADPF, que deixou de operar exclusivamente como um mecanismo adicional de controle abstrato de higidez constitucional de normas jurídicas autônomas. Ao longo dos anos, o alcance da ADPF vem se ampliando em velocidade diretamente proporcional à complexificação dos litígios submetidos à apreciação do STF. Destaco, por exemplo, a polêmica em torno da utilização do recurso de interpretação conforme à Constituição no caso da interrupção voluntária da gravidez de fato anencefálico, tendo a maioria dos ministros decidido, após acaloradas discussões, pela admissibilidade da ação<sup>15</sup>.

Nesse sentido, ganha relevância o artigo 5º, §3º, da Lei n. 9.882/1999, dispositivo que regula a medida cautelar, segundo o qual a Corte poderá deferir “qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental”. Acompanhando o raciocínio que embasa a ideia de subsidiariedade, o excerto em negrito confere ao Tribunal um campo de ação praticamente ilimitado na tutela de violações a preceitos fundamentais, permitindo que os ministros imponham à autoridade responsável pelo ato ou omissão constitucional o dever de cumprir a providência que reputarem mais adequada à solução da controvérsia, independentemente de sua natureza ou dos procedimentos internos indispensáveis para o cumprimento da obrigação.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa pretende produzir inferências descritivas com base nas decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal em quatro arguições de descumprimento de preceito fundamental (Epstein; King, 2015). O trabalho analisa decisões cautelares proferidas pela Corte a propósito de três temas: (i) estado de coisas inconstitucional<sup>16</sup> no sistema carcerário brasileiro, tratado na ADPF n. 347/DF, de relatoria do ministro Marco Aurélio Mello; (ii) violência e letalidade policial no Rio de Janeiro, abordadas na ADPF n. 635/DF, relatada pelo ministro Luiz Edson Fachin; e (iii) proteção de comunidades indígenas na pandemia de Covid-19, versada na ADPF n. 709/DF, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso.

O processo de escolha desses casos levou em consideração a atualidade e a relevância dos temas abordados, além da similaridade dos processos quanto à sua natureza estrutural, caracterizada pela intervenção judicial no processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas nas áreas de gestão penitenciária, saúde pública e segurança pública.

Para fins de extração de dados, utilizamos ferramentas da análise de conteúdo de matriz categorial, de acordo com a obra de Laurence Bardin (2004), para identificar quais medidas foram determinadas pelo STF, utilizando como fontes (i) o inteiro teor das decisões; e (ii) as certidões de julgamento, as quais contêm um resumo esquemático da deliberação tomada.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O quadro 1 sintetiza os excertos coletados das decisões, acórdãos e certidões de julgamento relativos às medidas cautelares, transcritas de acordo com as certidões de julgamento divulgadas no sítio eletrônico do STF:

13 A própria validade constitucional da lei regulamentadora da ADPF foi objeto de questionamento. Em 2000, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.231/DF no STF, distribuída à relatoria do ministro José Néri da Silveira (aposentado). Iniciado o julgamento da medida cautelar, o relator proferiu voto do sentido de suspender a eficácia da lei. A deliberação foi suspensa no ano de 2001 em virtude de pedido de vista do ministro José Paulo Sepúlveda Pertence (também aposentado) e não foi concluída até a presente data.

14 Embora a ADPF já estivesse prevista no texto original da Constituição, não era possível o seu manejo até a edição da lei regulamentadora, conforme decidido pelo STF na ADI n. 2/DF, relator o ministro Paulo Brossard.

15 ADPF n. 54-QO/DF, relator o ministro Marco Aurélio Mello.

16 Importado da Corte Constitucional da Colômbia, o conceito de “estado de coisas inconstitucional” exige a presença concomitante de três requisitos, a saber: (i) situação de violação generalizada de direitos fundamentais; (ii) inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; e (iii) a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades. Vide, por exemplo, a Sentença n. SU-559, de 6 de novembro de 1997.



Quadro 1 – Catalogação das cautelares deferidas por relator e destinatário

Processo	Relator	Medida adotada	Destinatário da ordem
ADPF 347	MAM	Determinar aos juízes e tribunais que realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão.	Judiciário
ADPF 347	MAM	Determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.	Executivo
ADPF 347	MAM	Determinar à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional	Executivo
ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 635	EF	Suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.	Executivo
ADPF 635	EF	Determinar: (i) 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; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.	Executivo
ADPF 635	EF	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.	Executivo



ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 635	EF	Criar um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça.	Judiciário
ADPF 635	EF	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.	Executivo e Judiciário
ADPF 635	EF	Reconhecer 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.	Executivo e Ministério Público
ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 635	EF	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.	Executivo
ADPF 709	RB	Quanto aos Povos Indígenas em Isolamento ou Povos Indígenas de Recente Contato: 1. Criação de barreiras sanitárias, que impeçam o ingresso de terceiros em seus territórios, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação (infra), no prazo de 10 dias.	Executivo
ADPF 709	RB	Criação de Sala de Situação, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente, nos seguintes termos: (i) composição pelas autoridades que a União entender pertinentes, bem como por membro da Procuradoria-Geral da República, da Defensoria Pública da União e por representantes indígenas indicados pela APIB; (ii) indicação de membros pelas respectivas entidades, no prazo de 72 horas.	Executivo, Judiciário e Ministério Público
ADPF 709	RB	Quanto a Povos Indígenas em Geral: 1. Inclusão, no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas (infra), de medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa, apta a evitar o contato.	Executivo
ADPF 709	RB	2. Imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas.	Executivo



ADPF 709	RB	3. Extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados, exclusivamente, por ora, quando verificada barreira de acesso ao SUS geral.	Executivo
ADPF 709	RB	4. Elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros pela União, no prazo de 30 dias contados da ciência desta decisão, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas, nas seguintes condições: (i) indicação dos representantes das comunidades indígenas, tal como postulado pelos requerentes, no prazo de 72 horas, contados da ciência dessa decisão, com respectivos nomes, qualificações, correios eletrônicos e telefones de contatos, por meio de petição ao presente juízo; (ii) apoio técnico da Fundação Oswaldo Cruz e do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, cujos representantes deverão ser indicados pelos requerentes, no prazo de 72 horas a contar da ciência desta decisão, com respectivos nomes, qualificações, correios eletrônicos e telefones de contato; (iii) indicação pela União das demais autoridades e órgãos que julgar conveniente envolver na tarefa, com indicação dos mesmos elementos.	Executivo
ADPF 709	RB	Determinar ao Governo Federal que divulgue, no prazo de 5 (cinco) dias, com base em critérios técnico-científicos, a ordem de preferência entre os grupos prioritários, especificando, com clareza, dentro dos respectivos grupos, a ordem de precedência dos subgrupos nas distintas fases de imunização contra a Covid-19.	Executivo
		Determinar à União: (i) incluir as TIs do Vale do Javari, Yanomami, Uru Eu WauWau e Arariboia como Prioridade 1; (ii) considerar a necessidade de isolamento de invasores; (iii) dar início ao funcionamento das barreiras sanitárias que integram a Prioridade 1 no curso do mês de setembro de 2020; (iv) dar início ao funcionamento das barreiras sanitárias que integram a Prioridade 2 no curso do mês de outubro de 2020; (v) indicar as terras indígenas que são objeto da Prioridade 3 e o prazo para início de funcionamento de tais barreiras, compatível com a situação de urgência de uma pandemia; (vi) apresentar os Planos de Contingência previstos no item 8 da decisão proferida em 06.08.2020 por este Relator (DJe de 12.08.2020); (vii) explicitar, no Plano de Barreiras Sanitárias, e assegurar que todos os representantes dos CONDISIs que participem das Salas de Situação Local sejam necessariamente indígenas; (viii) explicitar o tempo e as estratégias mais seguras de quarentena para ingresso em terras indígenas e cuidar para que elas cheguem ao conhecimento daqueles que atuam em tais terras; (ix) adotar a metodologia postulada pelo CNJ, detalhando a execução das ações relacionadas ao Plano, sem prejuízo da implantação das barreiras sanitárias no prazo ajustado; (x) apresentar tal detalhamento, quanto às terras que integram o objeto da Prioridade 1 até final de setembro; e o detalhamento da Prioridade 2 até final de outubro; (xi) promover o contínuo aprimoramento do Plano. 2. No que respeita ao cumprimento da cautelar, quanto a povos indígenas localizados em terras não homologadas, deve: (i) identificar das áreas e territórios nesta situação; (ii) dimensionar as equipes e os insumos necessários ao atendimento; (iii) dimensionar os fluxos de assistência entre SESAI e SUS; (iv) adequar a força de trabalho; (v) promover a readequação orçamentária dos DSEIs (Nota Técnica em Resposta à Intimação nº 2636/2020, p. 41-42); (vi) fornecer os dados discriminados sobre os atendimentos realizados em cada terra, indicando datas e quantitativos. 3. No que respeita ao contínuo aprimoramento do Plano e a seu monitoramento, deve restabelecer o funcionamento da Sala de Situação e fixar periodicidade de reuniões compatível com uma situação de pandemia.	Executivo
ADPF 709	RB	Determinar à União a adoção imediata de todas as medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança da população indígena que habita as TIs Yanomami e Mundurucu.	Executivo
ADPF 709	RB	Determinar (i) a suspensão imediata dos efeitos do Ofício Circular N° 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI e o PARECER n. 00013/2021/COAF-CONS/PFE-FUNAI/PGF/AGU e (ii) a implementação de atividade de proteção territorial nas terras indígenas pela FUNAI, independentemente de estarem homologadas.	Executivo
ADPF 709	RB	Disponibilização para acesso público de todos os dados epidemiológicos pertinentes aos povos indígenas de que dispõe a União, em site público, tal como feito, pelo Ministério da Saúde, quanto a todos os demais brasileiros, com discriminação de indígenas em terras homologadas e não homologadas e demais elementos já determinados pelo Juízo.	Executivo
ADPF 709	RB	Apresentação, pela União, de planilha de dados para monitoramento das barreiras sanitárias e de ações de saúde, em favor de povos indígenas isolados e de recente contato, com inclusão das colunas E, M, R, S, AD, AF, AJ e AK. Prazo e multa diária fixados. Os dados disponibilizados para acesso público deverão ser desidentificados, de modo a preservar a privacidade dos indivíduos.	Executivo



ADPF 709	RB	Determinar aos órgãos da União que adotem, imediatamente, todas as providências necessárias à localização dos desaparecidos Bruno da Cunha Araújo Pereira e Dom Phillips, utilizando-se de todos os meios e forças cabíveis; (ii) tomem todas as medidas necessárias à garantia da segurança no local; (iii) apurem e punam os responsáveis pelo desaparecimento; e (iv) apresentem nos autos da petição sigilosa, no prazo de até 5 (cinco) dias corridos da ciência desta decisão, relatório contendo todas as providências adotadas e informações obtidas.	Executivo
ADPF 709	RB	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', Araribó'ia, 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; (ii) adote de imediato todas as medidas emergenciais necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas. Determino, ainda, (iii) a abertura de crédito extraordinário em montante suficiente ao adequado cumprimento da decisão judicial.	Executivo e Legislativo
ADPF 709	RB	Determinar à União: (i) a disponibilização dos dados com todos os níveis de desagregação já requeridos em planilha estruturada pelo GT; (ii) a desidentificação daqueles grupos que apresentem contingente reduzido com base nas melhores opções metodológicas existentes; (iii) a correção de erros e organização dos arquivos do OpenDATASUS nos mesmos termos e padrões adotados para os demais cidadãos brasileiros; (iv) a progressiva consolidação de um protocolo de referência que com as orientações traçadas nesta ação; (v) a incorporação à SESAI do know-how acumulado pelas demais áreas do Ministério da Saúde; e (vi) a promoção de capacitação dos servidores da SESAI na matéria.	Executivo

**Fonte:** Elaboração própria com base em Brasil (2015, 2020, 2022).

O primeiro caso é a ADPF n. 347/DF, de relatoria do ministro Marco Aurélio Mello. O objeto da ação é a situação precária do sistema penitenciário brasileiro diante das massivas violações de direitos fundamentais de pessoas encarceradas. Nesse caso, o tribunal concedeu parcialmente a medida cautelar para reconhecer a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário e, por consequência, determinar (i) ao Poder Executivo Federal o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional; e (ii) aos juízes e tribunais, a realização de audiências de custódia, apresentando-se o preso à autoridade judiciária no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, contadas do momento da prisão.

Nessa primeira decisão, a Corte não avançou de maneira tão intensa sobre a autoridade administrativa dos demais Poderes, limitando-se a ordenar a reativação de um fundo de recursos públicos já existente. E por mais que a implementação das audiências de custódia tenha gerado impacto financeiro sobre o Erário, a tutela judicial interferiu, ao menos diretamente, apenas na atuação do próprio Judiciário, sem que houvesse parcial ou completa ordem de reestruturação do funcionamento de determinados órgãos. Essa decisão reflete o perfil decisório do ministro Marco Aurélio, cujos votos frequentemente salientavam a necessidade de autocontenção do Tribunal diante das atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo<sup>17</sup>.

O segundo caso examinado foi a ADPF n. 635/DF, de relatoria do ministro Luiz Edson Fachin. Após a condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília<sup>18</sup> e diante da recalcitrância do estado do Rio de Janeiro em cumprir a sentença internacional, a Corte ordenou às polícias do Rio a observância de parâmetros internacionais de uso da força e de critérios de atendimento médico e de entrada em domicílio nas operações nas favelas.

As medidas cautelares determinaram, ainda, ao governo estadual que instalasse equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamen-

<sup>17</sup> Citamos, exemplificativamente, os votos do ministro Marco Aurélio Mello na Extradição n. 1.085/Itália, relativa ao pedido de extradição de Cesare Battisti, no Recurso Extraordinário n. 858.075/RJ, referente à garantia de percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde, e na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF, em que se debateu a criminalização da LGBTIfobia.

<sup>18</sup> O objeto do caso eram as falhas e a demora na investigação de execuções extrajudiciais perpetradas durante diligências da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro na Favela Nova Brasília em 1994 e 1995, assim como na punição dos responsáveis. Dentre os pontos resolutivos da sentença, a Corte Interamericana impôs ao Estado brasileiro o dever de adotar metas e políticas de redução da letalidade policial, assegurar mecanismos de investigação independente de episódios de morte, tortura e violência sexual decorrentes de intervenções policiais e de proceder às adequações normativas necessárias à abolição dos conceitos de "oposição" e "resistência", que vinham justificando indevidamente o uso da força.

to digital dos respectivos arquivos, bem como elaborasse um plano de redução da letalidade policial nas favelas do Rio de Janeiro no prazo de 90 (noventa) dias, além de requisitar a criação de um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos sediado no Conselho Nacional de Justiça. Também segundo a decisão, tal plano deveria ser submetido a prévia consulta pública com a população, com posterior homologação pelo Plenário do Tribunal.

Esse conjunto de decisões revela uma iniciativa de completa remodelação do sistema de segurança pública no Rio de Janeiro, em especial nas regiões de favelas, seja a partir de diretrizes normativas estabelecidas pelo Tribunal na análise de adequação do emprego da força, seja na execução em concreto das operações policiais, inclusive com ordem de disponibilização de ambulâncias e de uso de câmeras corporais.

A submissão do plano de redução da letalidade policial à homologação do STF também demonstra uma assunção pelo tribunal do papel de gerenciador da política pública. Em outras palavras, a decisão tomada pela Corte adotou um viés marcadamente adjudicatório, embora tenha reservado uma margem para atuação discricionária do Executivo na elaboração do plano, à medida que o Tribunal mantém o protagonismo nos atos de formulação, execução e avaliação da política pública, que não será considerada válida sem a chancela do Plenário do STF.

Por último, o terceiro caso consiste na ADPF n. 709/DF, relator o ministro Luís Roberto Barroso. Ao constatar o contexto de hipervulnerabilidade de povos indígenas isolados e de recente contato<sup>19</sup> durante a pandemia de Covid-19, o ministro ordenou inicialmente a reformulação do plano de imunização elaborado pelo Governo Federal para que a vacinação desses grupos ocorresse prioritariamente e determinou a instalação de uma Sala de Situação, composta por integrantes do governo, do tribunal, de associações representativas e de líderes de comunidades indígenas, buscando estabelecer um canal dialógico para a formulação da política pública e assegurar representatividade aos diretamente interessados na tutela judicial.

Essa primeira decisão denota uma postura inicialmente conciliatória do relator, que determinou medidas emergenciais, mas condicionou o prosseguimento do feito à participação dos interessados num espaço de diálogo, ainda que forçado, para buscar soluções mais factíveis para os sujeitos impactados pelo processo. Essa posição se alinha à tese dos autores citados na seção anterior, que sustentam um realinhamento do perfil do juiz para uma posição de barganha.

Análises recentes apontam, no entanto, que tal experiência não foi bem-sucedida, visto que o poder de influência e, em consequência, a capacidade decisória das comunidades afetadas era excessivamente reduzido diante do monopólio de informações pelos agentes estatais e do caráter não vinculante dos diálogos levados a efeito entre os participantes (Godoy; Santana; Oliveira, 2021).

Por outro lado, a Tabela 1 demonstra que outras medidas de naturezas diversas foram tomadas pelo relator no curso da ação, como, por exemplo, a determinação de modificações específicas no plano de imunização, o estabelecimento de metas, prioridades e diretrizes gerais de controle da política e a requisição de abertura de crédito extraordinário para o Orçamento da União. Houve, ainda, a emissão de ordem específica quanto à localização dos desaparecidos Bruno Pereira e Dom Philips, embora a questão não estivesse diretamente relacionada ao objeto abstrato da arguição. Tais decisões indicam um afastamento do ministro Barroso da posição de superintendente do processo estrutural, com assunção pontual de funções típicas do próprio Poder Executivo.

A descrição desses casos aponta, portanto, que o relator do caso exerce significativa influência sobre a formulação de medidas cautelares no âmbito da ADPF. Em outras palavras, as providências exigidas pelo Tribunal variam consideravelmente a depender de qual ministro conduziu a votação, fenômeno que já vem sendo identificado há alguns anos em estudos sobre a atuação do STF (Hartmann; Ferreira, 2015; Oliveira, 2012; Silva, 2015).

<sup>19</sup> Tais conceitos derivam das noções de povos “isolados” e “em vias de integração”, constantes do artigo 4º, incisos I e II, do Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/1973).

## CONCLUSÃO

As reflexões acerca dos limites hermenêuticos, políticos e institucionais do poder judicial na defesa de direitos fundamentais podem levar a conclusões distintas. O objetivo deste artigo era mais restrito: buscamos fornecer elementos teóricos e empíricos acerca da atuação Supremo Tribunal Federal na tutela de litígios estruturais por intermédio da medida cautelar na ADPF, instituto sem limites legislativos precisos e contornos ainda pouco estudados pela literatura nacional. Como visto, a dinâmica dos conflitos sociais levados ao sistema de justiça tem induzido o surgimento de demandas estruturais, cuja tutela ainda não conta com um aparato procedural específico formulado pelo legislador, o que exige dos magistrados o delineamento de soluções eficazes para os dilemas levados à sua apreciação.

No caso do Supremo Tribunal Federal, procuramos discutir para uma transformação do papel do controle concentrado de constitucionalidade nos últimos anos, contexto em que a Corte vem resolvendo conflitos estruturais complexos com fundamento na ampla autoridade que lhe foi confiada pelo artigo 5º, §3º, da Lei n. 9.882/1999. Todavia, a maneira pela qual tais problemas são resolvidos depende, em boa medida, da filosofia judicial e da postura institucional dos relatores dos casos, cujo direcionamento pode produzir decisões de conteúdo marcadamente adjudicatório ou mais afinadas à postura negocial.

Quanto aos resultados e impactos, esperamos que o presente trabalho possa fornecer subsídios para novos estudos em profundidade acerca da atuação do Supremo em sede de controle abstrato de constitucionalidade na temática dos processos estruturais.

## REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em: 20 out. 2023.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2004
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 336/DF**. Arguente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Luiz Fux, 1 de março de 2021a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4735779>. Acesso em: 31 out. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709/DF**. Arguente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 7 de agosto de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 31 out. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 825/DF**. Arguente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Min. Marco Aurélio, 3 de agosto de 2021b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6151802>. Acesso em: 31 out. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 Rio de Janeiro**. Embargante: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Relator: Min. Luiz Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 31 out. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Arguente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio Mello, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 31 out. 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 21 out. 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCHI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.
- CANELA JUNIOR, Osvaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo**: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo poder judiciário. 2009. 151 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.
- CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 21.
- CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa**: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional. 2017. 336 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2017.
- CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976. DOI

10.2307/1340256. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1340256>. Acesso em: 15 out. 2023.

**CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso favela nova Brasília v. Brasil.** Sentença de 16 de fevereiro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José: Corteidh, 2017. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf). Acesso em: 21 out. 2023.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Discricionariedade, devido processo legal e controle jurisdicional dos atos administrativos. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. v. I.

DIVER, Colin S. The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions. **Virginia Law Review**, [Charlottesville, v. 65, n. 1, p. 43-106, Feb. 1979. DOI 10.2307/1072646. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1072646>. Acesso em: 15 out. 2023.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. In: FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004. p. 105-120.

FULLER, Lon L.; WINSTON, Kenneth I. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 92, n. 2, p. 353-409, dez. 1978. DOI 10.2307/1340368. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1340368>. Acesso em: 21 out. 2023.

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. DOI 10.1590/2179-8966/2021/61730. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 21 out. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista**, São Paulo, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010. DOI 10.15603/2176-1094/rcd.v7n7p9-37. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/1964>. Acesso em: 21 out. 2023.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Lívia da Silva. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015. DOI 10.12662/2447-6641oj.v13i17.p268-283.2015. Disponível em: <https://periodicos.unicristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/266>. Acesso em: 21 out. 2023.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade na tutela jurisdicional. 2015. 718 f. Tese (Douto-

rado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Revista Direito Públíco**, Brasília, v. 5, n. 20, p. 7-46, mar./abr. 2008. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1421>. Acesso em: 21 out. 2023.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 80, p. 89-115, out. 2012. DOI 10.1590/S0102-69092012000300006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbc soc/a/JWytfnzyb9ZkxGh965PZgR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2023.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. 5. ed. Nova York: Aspen Law and Business, 1996.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?**: para uma crítica do direito (brasileiro). São Paulo: FGV, 2013.

SALLES, Carlos Alberto de. Reforma estrutural e experimentalismo nos processos de interesse público. In: MALARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública após 35 anos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

SCALIA, Antonin. **A matter of interpretation**: federal courts and the law: an essay. Nova Jersey: Princeton University Press, 1997.

SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 180-200, 2015. DOI 10.21783/rei.v1i1.21. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/21>. Acesso em: 21 out. 2023.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and institutions**. Chicago: University of Chicago Public Law, 2002. (John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 156). Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/law\\_and\\_economics/280/](https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/280/). Acesso em: 21 out. 2023.

TASSINARI, Clarissa. **A supremacia judicial consentida**: uma leitura da atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da relação direito-política. 2016. 262 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2016.

TILLY, Charles. **Democracy**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

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

ZUFELATO, Camilo; FRANCISCO, João Eberhardt. La acción civil pública del carbón como modelo procesal para la reparación civil de daños ambientales complejos: una experiencia de proceso estructural en Brasil. **Temas Procesales**: Revista de la Red para el Estudio del Proceso y la Justicia, Medellín, v. 33, p. 133-154, oct. 2020. Disponível em: [https://www.procesalyjusticia.org/\\_files/ugd/0e0037\\_c13d8995283a48f993280cf5b6f92c4f.pdf?index=true](https://www.procesalyjusticia.org/_files/ugd/0e0037_c13d8995283a48f993280cf5b6f92c4f.pdf?index=true). Acesso em: 21 out. 2023.

Recebido em: 17/11/2023

Aceito em: 18/10/2024