



**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – Mestrado e Doutorado**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Fernando Roberto Schnorr Alves

**O IMPACTO TRANSFORMADOR COMO ELEMENTO DE AVALIAÇÃO NO  
MONITORAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS VOLTADAS PARA O COMBATE AO RACISMO ESTRUTURAL**

Santa Cruz do Sul  
2026

Fernando Roberto Schnorr Alves

**O IMPACTO TRANSFORMADOR COMO ELEMENTO DE AVALIAÇÃO NO  
MONITORAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS VOLTADAS PARA O COMBATE AO RACISMO ESTRUTURAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mônia Clarissa Hennig Leal.  
Coorientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Mariela Morales Antoniazzi.

Santa Cruz do Sul  
2026

Fernando Roberto Schnorr Alves

**O IMPACTO TRANSFORMADOR COMO ELEMENTO DE AVALIAÇÃO NO  
MONITORAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS VOLTADAS PARA O COMBATE AO RACISMO ESTRUTURAL**

Esta Tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

*Dr<sup>a</sup>. Mônia Clarissa Hennig Leal*  
Professora Orientadora – UNISC

*Dr<sup>a</sup>. Mariela Morales Antoniazzi*  
Professora Coorientadora – INSTITUTO MAX PLANCK

Dr<sup>a</sup>. Suzéte da Silva Reis  
Professora examinadora – UNISC

Dr. Clóvis Gorczewski  
Professor examinador – UNISC

Dr<sup>a</sup>. Patrícia Perrone Campos Mello  
Professora examinadora – CEUB e UERJ

Dr<sup>a</sup>. Waleska Miguel Batista  
Professora examinadora – PUC / Campinas

Santa Cruz do Sul

2026

### CIP - Catalogação na Publicação

Alves, Fernando Roberto Schnorr

O impacto transformador como elemento de avaliação no monitoramento do Supremo Tribunal Federal nas políticas públicas voltadas para o combate ao racismo estrutural / Fernando Roberto Schnorr Alves. – 2026.

253f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2026.

Orientação: Profa. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal.

Coorientação: Profa. Dra. Mariela Morales Antoniazzi.

1. Constitucionalismo transformador. 2. Ius constitutionale commune na América Latina. 3. Modelo de monitoramento. 4. Racismo estrutural. 5. Sentenças estruturantes. I. Leal, Mônia Clarissa

Hennig. II. Antoniazzi, Mariela Morales. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

## **AGRADECIMENTOS**

Graças ao suporte das pessoas que acompanharam essa jornada, compartilhando as inquietações, guiando o caminho, desanuviando momentos de estresse ou celebrando os passos percorridos ao longo desses anos de pesquisa, foi possível desfrutar desse processo acadêmico. Não será possível listar os nomes de todas as pessoas que proporcionaram momentos de aprendizado e acolhimento, mas buscarei contemplar a todos, de algum modo, em poucos parágrafos.

Primeiramente, agradeço à minha família, cujo suporte sempre foi essencial desde o princípio da minha formação. Desde as renúncias para prover uma boa educação, até o regozijo das conquistas até então alcançadas, minha mãe, Neusa, sempre se fez presente. Seu incentivo me proporcionou um mundo de oportunidades e transmitiu com simplicidade seus ensinamentos sempre com muita sabedoria. Igualmente, sou grato à minha companheira, Gabriela, que divide comigo os mais importantes suspiros, sorrisos e planos. Seu apoio esteve presente a todo instante: me instigando a retomar a vida acadêmica; me encorajando frente aos prazos e desafios enfrentados; me encorajando a materializar os devaneios mais ousados; caminhando sempre ao meu lado, mesmo quando os 1.200 km que separam Heidelberg de Barcelona dificultaram a convivência diária por parte significativa desse processo. Me orgulha muito dividir com ela essa trajetória acadêmica, pois “sonho parece verdade quando a gente esquece de acordar” (O Teatro Mágico, 2008). Também relembro a importância de meu irmão, Gustavo, que com palavras me incentiva, com abraços me acolhe e sempre me apoia.

Na academia, sempre me senti acolhido por uma orientadora que me guiou como um legítimo pupilo, cuja relação transcende o lado profissional pela amizade que se solidifica a cada novo desafio que encaramos juntos. Seus ensinamentos e sua tutela

concedem a força para os orientandos alçarem voo para os destinos que se propõem e se desafiam. Mônia, obrigado por abrir as portas para a academia e por inserir a pesquisa científica logo no início da minha graduação, pois trabalhar ao seu lado foi determinante para a motivação de seguir o caminho que escolhi profissionalmente. Deixo registrado também meus agradecimentos à prof<sup>a</sup>. Rosana, que acompanha todo esse trajeto como uma coorientadora, um exemplo a seguir e complementando essa parceria com minha orientadora, tendo participação direta na minha formação acadêmica. A esta dupla se soma la prof<sup>a</sup>. Mariela, que me abriu las puertas del Instituto Max Planck, me transmitió sus amplios conocimientos y me invitó a participar en enriquecedores debates con su selecto grupo de investigadores. También quiero expresar mi agradecimiento al prof. Jorge, que me recibió amablemente en la Universitat Pompeu Fabra en Barcelona y compartió conmigo sus conocimientos y su interés por el tema de mi investigación.

Agradeço à Unisc, instituição de ensino que já se confunde com meu lar, onde me sinto em casa cercado de pessoas maravilhosas. E isso graças a uma equipe de professores, colegas e todo o pessoal da secretaria (Enívia, Morgana, Rosane, e tantos outros) que fornecem um excelente ambiente e estrutura para a realização do trabalho.

À colega Eliziane, um agradecimento especial pela excelente convivência, compartilhamento de ideias e deliberações teóricas. A semelhança das temáticas pesquisadas nos permitiu muita troca, sendo sua contribuição de grande relevância para a minha pesquisa. E uma amizade fundamental que o doutorado me presenteou para a vida. Soma-se ao rol de pessoas que enriqueceram essa jornada, repleta de afeto pela amizade e companheirismo, os colegas Maria Valentina, importantíssima para o meu retorno à instituição e que serve como inspiração pelo brilhantismo que desempenha seu trabalho; Dérique, cuja capacidade de alegrar o ambiente é incomparável e que me transmite uma amizade de leveza ímpar; Victória, de uma sagacidade e cordialidade enorme; Gustavo, com quem tive a felicidade de dividir momentos de aprendizado e filosofia desde a turma do mestrado e, seis anos depois, novamente na turma de doutorado; entre tantos outros que peço escusas por não nomear um a um, seja os demais colegas de turma, os colegas de grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional Aberta ou os demais colegas de turmas diferentes, mas que conviveram comigo na instituição.

Não posso deixar de mencionar também os amigos que conheci ao longo da minha estadia em Heidelberg. A iniciar pelos amigos Daniel e Nathan, com quem tive a felicidade de conviver por poucos meses, mas que dividiram momentos marcantes e tornaram a experiência muito mais alegre, fazendo por vezes esquecer o fato de estar longe do Brasil. Igualmente, agradeço aos demais brasileiros, Jaqueline, Gianluca, Willy, Danyellen e Marcella, com quem vivenciei bons momentos fora da bolha do universo jurídico que me levou à Alemanha.

Looking back on my time at the Max Planck Institute, I must express my gratitude for the warm welcome I received and for the incredible facilities made available to me to develop my research. In addition to the extensive library collection, events with renowned researchers, and immersion in a globalised research culture, I had the pleasure of interacting with people who greatly enriched this experience. My long stay allowed me to establish different groups of friends and enjoy their company, absorbing a very interesting cultural wealth. I dare to name a few, at the risk of leaving others out, but with the intention of somehow contemplating all those who shared important moments with me: Prof. Carlos, Prof. Monica, colleagues Angelo, Benedetta, Chiara, Elia, Emre, Enrico, Evin, Fábio, Giulia, Giulio, Guido, Katharina, Laura, Maciek, Mikela, Lucrezia, Szymon, Varnika, Victoria, Paolo, Moritz, Andreas, Delphine, Eduardo, Enrica, Alejandra, Irene, Diego, Lukas, Hanna, Mareike, Silvia, Sandro, Shiho, Sek, Angelo and Rodrigo, as well as, of course, the Brazilians Vitor, Marcela, Carol, Mariana, Leonardo and Sandro.

Por último, não posso deixar de expressar minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento do mestrado e doutorado, bem como pela bolsa de doutorado sanduíche (PDSE), que viabilizou a realização de parte da pesquisa no Instituto Max Planck na Alemanha.

*“(...) a minha avó disse que estava se sentindo fraca e cansada, que perdi a força e a coragem longe dos seus voduns, pois tinha abandonado a terra deles, o lugar que eles tinham escolhido para viver e onde eram poderosos, e eles não tinham como segui-la. Durante dois dias ela me falou sobre os voduns, os nomes que podia dizer, as histórias, a importância de cultuar e respeitar os nossos antepassados. Mas disse que eles, se não quisessem, se não tivessem quem os convidasse e colocasse casa para eles no estrangeiro, não iriam até lá. Então, mesmo que não fosse através dos voduns, ela disse para eu nunca me esquecer da nossa África, da nossa mãe, (...).*

*Poucos dias depois que jogaram a minha avó ao mar, avisaram que estávamos chegando, que da parte de cima do tumbeiro já era possível enxergar terra de um lugar chamado Brasil. Foi só então que os muçurumins acreditaram que não estávamos indo para Meca e ficaram bravos por terem sido enganados, dando pontapés e murros nas paredes do navio. Os guardas apareceram para ver o que estava acontecendo e disseram que eles, os muçurumins, tinham sorte por já estarmos tão perto da terra e, com tantas providências para serem tomadas antes do desembarque, não terem tempo de castigá-los como gostariam. Mas que se continuassem, se não se comportassem direito, os novos donos não se importariam em recebê-los castigados e obedientes. Eles calaram o protesto, mas rezaram por horas a fio, em voz baixa e todos juntos, uma oração monótona e repetitiva, um momento tão triste que o coração da gente até virava um nó” (Gonçalves, 2006, p. 60-61).*

(Trecho do romance “Um defeito de cor”, cuja autora, Ana Maria Gonçalves, no ano de 2025, se torna a 1ª mulher negra e 13ª mulher a integrar uma das 40 cadeiras da Academia Brasileira de Letras – ABL, instituição cultural inaugurada em 20/07/1897, e apenas a 8ª mulher negra a ter publicado um romance no Brasil, quando da publicação da obra no ano de 2006).

## RESUMO

Esta tese enfrenta a temática dos processos estruturais com recorte de investigação para o enfrentamento ao racismo estrutural. As sentenças estruturantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como instrumento de transformação social e de controle de políticas públicas para o enfrentamento à desigualdade racial são o objeto da pesquisa. Adota-se como matriz teórica a doutrina do Constitucionalismo Transformador. Busca-se investigar o impacto e principais efeitos, diretos e indiretos das decisões no controle de políticas públicas como um elemento de avaliação de monitoramento, estudando como avaliar os desdobramentos decorrentes das decisões que adotam remédios estruturais, coordenando a reestruturação institucional e correção das políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro. A pesquisa busca responder à seguinte problemática: como incorporar a análise de impacto do papel transformador desempenhado pelo STF como elemento de avaliação nos critérios estabelecidos para determinar o encerramento da execução/monitoramento de processos estruturais no combate ao racismo estrutural? Parte-se da hipótese de que para incorporar, de forma objetiva, a análise de impacto, a partir da sistematização da análise dos efeitos diretos, indiretos e simbólicos, decorrentes dos desdobramentos estruturais das medidas determinadas no controle jurisdicional de políticas públicas, é necessário criar um modelo de avaliação que delimite quais impactos devem ser considerados pelo julgador. O objetivo geral consiste em propor um mecanismo de acompanhamento dos efeitos de decisões do STF para identificar o impacto transformador das medidas estruturantes determinadas no sentido de superação da discriminação estrutural. Tal desígnio se desdobra nos seguintes objetivos específicos: pesquisar o papel transformador da realidade social das Cortes Constitucionais, em especial a do STF, por meio da jurisdição constitucional; examinar os estudos já existentes sobre as sentenças estruturantes na jurisdição constitucional e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro; avaliar o impacto das decisões do STF com medidas de natureza estruturante e os seus desdobramentos nas políticas públicas, com um recorte voltado para a questão racial; e sistematizar um mecanismo de controle e acompanhamento do impacto das decisões de caráter estrutural e da política pública objeto de controle. Para o desenvolvimento da pesquisa utilizou-se o método de abordagem dedutivo, por meio de uma cadeia de raciocínio descendente que parte da análise da jurisdição

constitucional na perspectiva do constitucionalismo transformador para a construção de premissas que solidifiquem o papel de agente de transformação das Cortes Constitucionais. Já o método de procedimento adotado foi o histórico-comparativo, porque se investiga o papel da jurisdição constitucional na proteção dos direitos fundamentais com um olhar para a adoção de uma postura transformadora, analisando as experiências na jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, Corte Constitucional da África do Sul e da Suprema Corte dos Estados Unidos da América. A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica. Como resultado, a pesquisa propõe, a partir da diferenciação de três diferentes fases do estudo do impacto das decisões, focar na análise das correções institucionais que levam em consideração a legislação, jurisprudência, política pública, estrutura institucional e mudança curricular. Impende registrar que esse trabalho é fruto do investimento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de Bolsa de Estudos PROSUC/CAPES, modalidade I, e pela concessão de Bolsa do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), que viabilizou a realização de parte da pesquisa no Instituto Max Planck na Alemanha.

Palavras-chave: Constitucionalismo transformador. *Ius constitutionale commune* na América Latina. Modelo de monitoramento. Racismo estrutural. Sentenças estruturantes.

## ABSTRACT

This thesis investigates structural processes with a focus on combating structural racial discrimination. The research examines the decisions handed down by the Federal Supreme Court (STF) as an instrument of social transformation and public policy control to combat racial inequality. The doctrine of Transformative Constitutionalism is adopted as the theoretical framework. The aim is to investigate the impact and main direct and indirect effects of decisions on the control of public policies as an element of monitoring evaluation, studying how to assess the consequences of decisions that adopt structural remedies, coordinating institutional restructuring and correcting public policies adopted by the Brazilian State. The research seeks to answer the following question: how can the impact analysis of the transformative role played by the STF be incorporated as an evaluation element in the criteria established to determine the conclusion of the execution/monitoring of structural processes in the fight against structural racism? The hypothesis is that in order to objectively incorporate impact analysis, based on the systematisation of the analysis of direct, indirect and symbolic effects resulting from the structural developments of measures determined in the judicial control of public policies, it is necessary to create an evaluation model that defines which impacts should be considered by the judge. The overall objective is to propose a mechanism for monitoring the effects of STF decisions in order to identify the transformative impact of structural measures determined to overcome structural discrimination. This aim unfolds into the following specific objectives: to research the transformative role of constitutional courts, especially the STF, in social reality through constitutional jurisdiction; to review existing studies on structural sentences in constitutional jurisdiction and their applicability in the Brazilian legal system; to assess the impact of STF decisions with structural measures and their ramifications on public policies, with a focus on racial issues; and to systematise a mechanism for controlling and monitoring the impact of structural decisions and the public policies under control. The research was conducted using a deductive approach, through a chain of reasoning that starts from an analysis of constitutional jurisdiction from the perspective of transformative constitutionalism to construct premises that solidify the role of constitutional courts as agents of transformation. The procedural method adopted was historical-comparative, because it investigates the role of constitutional jurisdiction in the protection of fundamental rights with a perspective on the adoption of a

transformative stance, analysing the experiences in the jurisprudence of the Constitutional Court of Colombia, the Constitutional Court of South Africa and the Supreme Court of the United States of America. The research technique used was bibliographical. As a result, the research proposes, based on the differentiation of three different phases in the study of the impact of decisions, to focus on the analysis of institutional corrections that take into account legislation, jurisprudence, public policy, institutional structure, and curricular change. This work was made possible thanks to the support of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), through the granting of a PROSUC/CAPES Scholarship, category I, and a Scholarship from the Sandwich Doctorate Programme Abroad (PDSE), which enabled part of the research to be carried out at the Max Planck Institute in Germany.

Keywords: Enforcement model. *Ius constitutionale commune* in Latin America. Structural racism. Structural sentences. Transformative constitutionalism.

## RESUMEN

Esta tesis aborda el tema de los procesos estructurales con un enfoque de investigación para hacer frente a la discriminación racial estructural. El objeto de la investigación son las sentencias estructurales dictadas por el Tribunal Supremo Federal (STF) como instrumento de transformación social y de control de las políticas públicas para hacer frente a la desigualdad racial. Se adopta como matriz teórica la doctrina del Constitucionalismo Transformador. Se busca investigar el impacto y los principales efectos, directos e indirectos, de las decisiones en el control de las políticas públicas como elemento de evaluación del seguimiento, estudiando cómo evaluar las repercusiones derivadas de las decisiones que adoptan remedios estructurales, coordinando la reestructuración institucional y la corrección de las políticas públicas adoptadas por el Estado brasileño. La investigación busca responder a la siguiente problemática: ¿cómo incorporar el análisis del impacto del papel transformador desempeñado por el STF como elemento de evaluación en los criterios establecidos para determinar el cierre de la ejecución/monitoreo de procesos estructurales en la lucha contra el racismo estructural? Se parte de la hipótesis de que, para incorporar de manera objetiva el análisis de impacto, a partir de la sistematización del análisis de los efectos directos, indirectos y simbólicos derivados de las repercusiones estructurales de las medidas determinadas en el control jurisdiccional de las políticas públicas, es necesario crear un modelo de evaluación que delimite qué impactos debe considerar el juez. El objetivo general consiste en proponer un mecanismo de seguimiento de los efectos de las decisiones del STF para identificar el impacto transformador de las medidas estructurales determinadas con el fin de superar la discriminación estructural. Este propósito se desarrolla en los siguientes objetivos específicos: investigar el papel transformador de la realidad social que desempeñan los tribunales constitucionales, en especial el STF, a través de la jurisdicción constitucional; examinar los estudios ya existentes sobre las sentencias estructurantes en la jurisdicción constitucional y su aplicabilidad en el ordenamiento jurídico brasileño; evaluar el impacto de las decisiones del STF con medidas de carácter estructural y sus repercusiones en las políticas públicas, con un enfoque centrado en la cuestión racial; y sistematizar un mecanismo de control y seguimiento del impacto de las decisiones de carácter estructural y de la política pública objeto de control. Para el desarrollo de la investigación se utilizó el método deductivo, mediante una cadena

de razonamiento descendente que parte del análisis de la jurisdicción constitucional desde la perspectiva del constitucionalismo transformador para la construcción de premisas que consoliden el papel de agente de transformación de los Tribunales Constitucionales. Por su parte, el método de procedimiento adoptado fue el histórico-comparativo, porque se investiga el papel de la jurisdicción constitucional en la protección de los derechos fundamentales con miras a la adopción de una postura transformadora, analizando las experiencias en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, la Corte Constitucional de Sudáfrica y la Suprema Corte de los Estados Unidos de América. La técnica de investigación utilizada fue la bibliográfica. Como resultado, la investigación propone, a partir de la diferenciación de tres fases diferentes del estudio del impacto de las decisiones, centrarse en el análisis de las correcciones institucionales que tienen en cuenta la legislación, la jurisprudencia, la política pública, la estructura institucional y el cambio curricular. Cabe señalar que este trabajo es el resultado del apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES), mediante la concesión de la Beca PROSUC/CAPES, modalidad I, y la concesión de la Beca del Programa de Doctorado Sándwich en el Extranjero (PDSE), que permitió realizar parte de la investigación en el Instituto Max Planck de Alemania.

Palabras clave: Constitucionalismo transformador. *Ius constitutionale commune* en América Latina. Modelo de monitoreo. Racismo estructural. Sentencias estructurantes.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>2 O CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E O PAPEL DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NO ENFRENTAMENTO DA DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL</b> .....	<b>34</b>
2.1 O CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR COMO UMA ABORDAGEM À INTERPRETAÇÃO JURÍDICA QUE PERMITE A TRANSFORMAÇÃO DAS ESTRUTURAS PROFUNDAMENTE ARRAIGADAS, QUE PERPETUAM A DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL, PARA UMA SOCIEDADE MAIS IGUALITÁRIA .....	34
2.2 O PAPEL DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM <i>IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE</i> NA AMÉRICA LATINA NO ENFRENTAMENTO À DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL: UM DIÁLOGO ENTRE AS CORTES INTERNACIONAIS E REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E, NO ÂMBITO INTERNO, ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS PELA CONCEPÇÃO DE UM CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR.....	52
2.3 A INSERÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA CONCEPÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: É POSSÍVEL IDENTIFICAR, A PARTIR DA ADOÇÃO DE MEDIDAS ESTRUTURANTES, UMA POSTURA TRANSFORMADORA NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE?.....	72
<b>3 AS SENTENÇAS ESTRUTURANTES NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: UMA PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO E A SUA ADAPTAÇÃO PARA O BRASIL</b> .....	<b>95</b>
3.1 AS SENTENÇAS ESTRUTURANTES COMO UMA FERRAMENTA CONTRA OS BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES ESTRUTURAIS QUE ASSOLAM OS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.....	95
3.2 O USO DE MEDIDAS ESTRUTURANTES NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO DIREITO COMPARADO .....	113

3.2.1 A origem na jurisprudência norte-americana com a adoção de <i>structural injunctions</i> .....	113
3.2.2 A experiência da jurisprudência colombiana com a adoção do <i>estado de cosas inconstitucional</i> (ECI) .....	118
3.2.3 O modelo desenvolvido na jurisprudência sul-africana com a adoção do <i>meaningful engagement</i> .....	125
3.3 MEDIDAS DE NATUREZA ESTRUTURAL ENCONTRADAS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, COM ESPECIAL ENFOQUE PARA O ENFRENTAMENTO DO RACISMO ESTRUTURAL....	130
3.3.1 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 .....	133
3.3.2 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742 .....	143
3.3.3 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 .....	147
<b>4 A EFETIVIDADE E OS PRINCIPAIS EFEITOS, DIRETOS E INDIRETOS, DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL CONTRA A DESIGUALDADE E RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL .....</b>	<b>158</b>
4.1 O QUE CONSTITUI UMA DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL E ALGUMAS DAS DIFERENTES ABORDAGENS DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, COMO NÃO SUBMISSÃO, COMO RECONHECIMENTO E COMO ACUMULAÇÃO DE DESVANTAGENS .....	158
4.2 O ENFRENTAMENTO À QUESTÃO RACIAL NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	178
4.2.1 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 .....	180
4.2.2 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742 .....	187
4.2.3 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 .....	190
4.3 O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CASOS COM MEDIDAS ESTRUTURANTES RELATIVAS À DISCRIMINAÇÃO RACIAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: O IMPACTO DESDE A COMUNIDADE DE PRÁTICAS E A CORREÇÃO INSTITUCIONAL .....	197
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>218</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>233</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa possui como temática as sentenças estruturantes do Supremo Tribunal Federal (STF) como instrumento de transformação social e de controle de políticas públicas para o enfrentamento ao racismo estrutural no âmbito do Constitucionalismo Transformador. Para a melhor delimitação do tema, o presente estudo parte da compreensão do papel dos Tribunais Constitucionais como agentes de transformação social, na defesa dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, na perspectiva do Constitucionalismo Transformador. O Constitucionalismo Transformador é uma teoria que realça o potencial transformador do Direito, reconhecendo na Constituição legítimos comandos constitucionais que devem ser seguidos, interpretados e principalmente aplicados, que promovem a igualdade, o respeito aos direitos fundamentais e humanos e buscam uma democracia participativa. Realça-se, assim, o papel da jurisdição constitucional no controle da atuação do Estado, não apenas sob uma perspectiva descritiva do Direito, mas principalmente prescritiva para a promoção dos objetivos dispostos na Constituição Federal e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Nesse cenário, elege-se como objeto da pesquisa as sentenças estruturantes como instrumento para o desempenho dessa função no enfrentamento às desigualdades estruturais. Observando-se os estudos no direito comparado sobre as sentenças estruturantes, especialmente a partir do exemplo da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, Corte Constitucional da África do Sul e da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, analisa-se a aplicabilidade no cenário brasileiro e, especialmente, como o impacto transformador pode servir como elemento de avaliação no monitoramento de processos estruturais na jurisdição constitucional para a defesa dos referidos direitos. A escolha dessas Cortes se deve ao reconhecido protagonismo dessas em matéria de sentenças estruturantes e sua influência sobre os julgamentos do STF.

A pesquisa busca investigar como avaliar o impacto e os principais efeitos, diretos e indiretos, das decisões do Supremo Tribunal Federal no controle de políticas públicas, especialmente naqueles casos em que são proferidas medidas de caráter estrutural que visam à transformação da realidade social no combate às desigualdades estruturais. Essas desigualdades são estruturais por estarem enraizadas na sociedade, por vezes até institucionalizadas, e assolam os direitos de

minorias vulneráveis, seja no aspecto social, político e econômico. As sentenças estruturantes, como instrumento da tutela judicial, possuem potencial para promover o diálogo institucional entre os agentes governamentais para sanar bloqueios institucionais e atuar em defesa dos direitos fundamentais.

Selecionaram-se decisões do STF com medidas estruturantes que interferem em políticas públicas voltadas para questão racial e que tenham sido proferidas até 27 de setembro de 2023<sup>1</sup>. Posteriormente, delimitou-se o estudo ao impacto dessas decisões nas políticas públicas identificadas e implementadas no território nacional. Cabe ressaltar que a pesquisa busca discutir o racismo estrutural com a profundidade que esse tema demanda, mas é importante destacar que há outros elementos a serem observados e que, pela limitação deste trabalho, aborda-se o necessário para sua compreensão de modo a viabilizar o enfrentamento do racismo com as medidas estruturantes. A escolha desse recorte se deve ao fato de haver significativa jurisprudência sobre o tema no âmbito do STF e, em especial, pelo fato da Corte já ter reconhecido o racismo estrutural em seus julgamentos.

O objeto de estudo é o monitoramento dos desdobramentos decorrentes das sentenças que buscam, por meio de medidas de natureza estrutural, uma ação coordenada entre os agentes estatais, promovendo a mobilização de todos os envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas que, por razões complexas, apresentam deficiências que impedem a concretização dos direitos. Para tanto, é realizado um enfoque teórico na perspectiva do Constitucionalismo Transformador, capaz de promover mudanças sociais por meio de uma atuação conjunta dos três Poderes, reconhecendo o papel do STF como um agente de transformação social por meio do controle de políticas públicas.

O enfoque da pesquisa é como realizar um modelo de avaliação de impacto para o levantamento de dados que contribua para analisar as transformações nas políticas públicas que foram objeto de controle pelas decisões do STF, que permita identificar os efeitos diretos e indiretos que os julgados causaram sobre essas políticas públicas, abordando como avaliar o impacto com as transformações provocadas e a relação

---

<sup>1</sup> O critério temporal possui como limite as publicações dos acórdãos até a data 27/09/2023, pois foi a data da realização da pesquisa, de forma a abranger o máximo de decisões antes de iniciar a viagem de estudos do pesquisador pelo Programa Doutorado Sanduíche no Exterior, prevista para a primeira semana de outubro de 2023. Assim, houve tempo hábil para a entrega do projeto de pesquisa para parecer conforme as regras do Programa de Pós-Graduação em Direito e conforme prazos estabelecidos com a orientadora.

das decisões com a redução da desigualdade. Assim, a pesquisa se volta à análise sobre como a tutela jurisdicional pode transformar a realidade social do grupo em situação vulnerável e de discriminação estrutural afetado por essas políticas, observando como analisar as transformações e consequências concretas que poderão ser observadas a partir de decisões do STF. Entendem-se por efeitos diretos e indiretos as alterações da política pública após a decisão do STF, de projetos de leis que citam os julgados para elaboração de políticas públicas, número de ações governamentais executadas após a decisão tomada, diminuição de ocorrências de violação desses direitos garantidos pelo STF ou do alcance das políticas públicas após as alterações provocadas pela tutela judicial, quantidade de pesquisas acadêmicas realizadas sobre o julgamento, bem como, em caráter ilustrativo, menções do julgado na mídia e a percepção das lideranças sociais do grupo em situação de vulnerabilidade afetado que tenham de algum modo participado do processo (seja na propositura do processo ou como participante na condição de *amicus curiae*), entre outras formas a serem estudadas.

A pesquisa busca responder à seguinte problemática: como incorporar a análise de impacto do papel transformador desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal como elemento de avaliação nos critérios estabelecidos para determinar o encerramento da execução/monitoramento de processos estruturais no combate ao racismo estrutural?

O estímulo à transformação da realidade social por meio das medidas de natureza estrutural, através de um diálogo institucional com os demais Poderes, possui potencial para ser uma importante ferramenta no enfrentamento às desigualdades sociais. A jurisdição constitucional pode buscar nesse instrumento um meio para a concretização dos direitos fundamentais e direitos humanos da parcela da população marginalizada pela própria sociedade, especialmente no enfrentamento à discriminação estrutural, que necessita da atuação do Estado para assegurar igualdade de condições para seu desenvolvimento em condições dignas.

Nesse sentido, a hipótese da presente tese é a de que: para incorporar, de forma objetiva, a análise de impacto, a partir da sistematização da análise dos efeitos diretos, indiretos e simbólicos, decorrentes dos desdobramentos estruturais das medidas determinadas no controle jurisdicional de políticas públicas, é necessário criar um modelo de avaliação que delimite quais impactos devem ser considerados pelo julgador. Esse filtro de como apurar o impacto deve conter critérios que não sejam

demasiadamente amplos, pois é impossível apurar todos os impactos gerados, e a falta de critérios objetivos pode gerar uma execução que perdure por décadas de monitoramento.

Partindo do questionamento acima exposto, o presente trabalho possui como objetivo geral propor, a partir do viés do constitucionalismo transformador, um mecanismo de acompanhamento dos efeitos de decisões do Supremo Tribunal Federal para identificar o impacto transformador das medidas estruturantes determinadas no sentido de superação da discriminação estrutural, tomando-se por base o enfrentamento do racismo estrutural no âmbito do controle jurisdicional das políticas públicas. Tal desígnio se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

a) Pesquisar o papel transformador da realidade social das Cortes Constitucionais, em especial a do Supremo Tribunal Federal brasileiro, por meio da jurisdição constitucional na concepção do constitucionalismo transformador.

b) Examinar os estudos já existentes sobre as sentenças estruturantes na jurisdição constitucional, no enfrentamento da discriminação estrutural e como ferramenta do constitucionalismo transformador, e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro.

c) Avaliar o impacto das decisões do STF com medidas de natureza estruturante e os seus desdobramentos nas políticas públicas, considerando os principais efeitos, diretos e indiretos (conforme especificado na delimitação do tema), sobre a realidade social de grupos em situação de vulnerabilidade, com um recorte voltado para a questão racial.

d) Sistematizar um mecanismo de controle e acompanhamento do impacto das decisões de caráter estrutural e da política pública objeto de controle, objetivando a supervisão do cumprimento das medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal.

É importante destacar que pesquisa apresenta relevância social significativa, uma vez que possui potencial de desenvolver o estudo dos impactos da jurisdição constitucional e dos principais efeitos, diretos e indiretos, sobre a realidade social de grupos em situação de vulnerabilidade (com especial recorte para os negros), decorrentes das medidas adotadas por meio da tutela jurisdicional do Supremo Tribunal Federal no controle de políticas públicas, mais especificamente na fase de cumprimento de sentença estruturante e desdobramentos da política pública decorrentes da decisão, sob um olhar do constitucionalismo transformador.

Por meio da tutela jurisdicional é possível avançar no combate às desigualdades estruturais que assolam os grupos vulneráveis no aspecto social, político e econômico, promovendo o diálogo entre os agentes governamentais para sanar os bloqueios institucionais e atuar em defesa dos direitos fundamentais por meio da jurisdição constitucional. Impende referir que o objeto de estudo são sentenças que buscam uma ação coordenada entre os agentes estatais, cuja tutela judicial promova uma mobilização de todos os envolvidos na correção da formulação e implementação de políticas públicas deficitárias que, por razões complexas, apresentam deficiências que impedem a concretização de direitos fundamentais.

A relevância científica, por sua vez, se constata com o estudo do Direito comparado e a busca pelo aprofundamento do tema no cenário brasileiro, especialmente na construção de um constitucionalismo transformador capaz de promover mudanças sociais por meio de uma atuação conjunta dos três Poderes, reconhecendo o papel do STF como agente de transformação social por meio do controle jurisdicional de políticas públicas. A pesquisa se propõe a demonstrar como realizar um levantamento dos efeitos sobre as políticas públicas em termos de impacto em relação à redução da desigualdade por meio das decisões dessa natureza que afetaram determinada minoria em situação de vulnerabilidade, em especial a população negra, buscando sistematizar um procedimento para acompanhamento e monitoramento dessas decisões e das políticas públicas objeto de controle jurisdicional.

Do mesmo modo, observa-se que a pesquisa proposta está vinculada à área de concentração “Direitos Sociais e Políticas Públicas” e à linha de pesquisa “Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas”, do Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Com efeito, trata-se de pesquisa que diz respeito ao controle jurisdicional de políticas públicas para assegurar a concretização de direitos fundamentais e humanos de parcela da população que compõe uma minoria vulnerável. Assim, o objeto da pesquisa é justamente o monitoramento dos desdobramentos das decisões judiciais que possuem medidas de natureza estruturante, como instrumento para o enfrentamento às desigualdades estruturais.

Da mesma forma, a tese projetada está adequada às pesquisas desenvolvidas pela orientadora, Professora Dr<sup>a</sup>. Mônia Clarissa Hennig Leal, que se dedica aos estudos relacionados à jurisdição constitucional e controle de políticas públicas. A

presente pesquisa envolve aspectos trabalhados nos diversos projetos de pesquisas em curso da orientadora. Os projetos<sup>2</sup> que guardam maior semelhança são os intitulados (1) “Diálogo jurisdicional entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte IDH na proteção de grupos em situação de vulnerabilidade discriminação estrutural e critérios interpretativos” e (2) “‘Fórmulas’ de aferição da ‘margem de apreciação do legislador’ (*Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers*) na conformação de políticas públicas de inclusão social e de proteção de minorias pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte IDH”, os quais investigam aspectos como relação entre Poderes, discricionariedade e liberdade de conformação do legislador, estando associado ao fenômeno de “judicialização” próprio do Estado Constitucional democrático, além de abordar a discriminação estrutural e a proteção de grupos minoritários em situação de vulnerabilidade, o que justifica a escolha do tema e o seu vínculo com as pesquisas da orientadora.

Além disso, o projeto de tese está de acordo com o objeto de estudo do grupo de pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de superação dos limites e da legitimidade da jurisdição constitucional”. O grupo de pesquisa é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul e coordenado pela professora orientadora Mônia Clarissa Hennig Leal, sendo certificado pelo CNPq.

Não obstante isso, o trabalho se vincula também à linha de pesquisa “*Comparative Public Law*” do *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*, de Heidelberg, Alemanha, onde foi realizada parte da pesquisa em razão da participação do orientando no Programa de Doutorado-Sanduiche no

---

<sup>2</sup> Cita-se os demais projetos ativos da pesquisadora orientadora: (3) “‘Dever de proteção’ (*Schutzpflicht*) e ‘proibição de proteção insuficiente’ (*Untermassverbot*) como critérios para o controle jurisdicional (qualitativo) de Políticas Públicas: uma análise das decisões do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana”; (4) “Contribuições da teoria da interconstitucionalidade para a compreensão da atuação da Corte IDH na imposição de formulação de Políticas Públicas pelos Estados e suas repercussões nas esferas de soberania e de deliberação política”; (5) “*Los impactos psico-sociales y jurídicos de las decisiones del sistema interamericano de protección a los derechos humanos en Chile, con perspectivas comparadas en Argentina y Brasil*”; (6) “Aprimoramento dos Programas de Humanização dos serviços de saúde com base nos parâmetros de proteção dos grupos vulneráveis fixados pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”; (7) “A judicialização da saúde e sua incidência na proteção de grupos em situação de vulnerabilidade: análise dos aspectos relacionados à vulnerabilidade na garantia do direito social à saúde nas decisões do STF e da Corte IDH”; (8) “Teoria da essencialidade (*Wesentlichkeitstheorie*) e discriminação algorítmica: *standards* protetivos em face do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH proposta de parâmetros de controle”; e (9) “A teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um ‘constitucionalismo transformador’”.

Exterior (PDSE) da CAPES. Desse modo, percebe-se que o estudo do constitucionalismo transformador está entrelaçado com o projeto de pesquisa “*Ius Constitutionale Commune en América Latina Project (ICAAL)*”, dirigido pelo professor Dr. Armin Von Bogdandy e coordenado pela professora Dr<sup>a</sup>. Mariela Morales Antoniazzi, coorientadora do presente projeto de pesquisa.

A professora coorientadora Dr<sup>a</sup>. Mariela Morales Antoniazzi foi escolhida como orientadora no exterior devido o seu amplo conhecimento na área de constitucionalismo transformador e por coordenar o projeto *Ius Constitutionale Commune en América Latina (ICCAL)*, tendo profundo conhecimento sobre o Direito Constitucional da América Latina. Entre algumas publicações da coorientadora destacam-se os livros “*Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New Ius Commune*”, “Constitucionalismo Transformador, Inclusão e Direitos Sociais” e “*Ius Commune en migración y constitucionalismo transformador en Colombia*”, além de artigos publicados em periódicos de elevado impacto. Portanto, a contribuição de elevada autoridade acadêmica sobre a matéria a nível internacional agrega significativamente para a tese de doutorado do candidato e à internacionalização da pesquisa desenvolvida.

Exposta a relação do trabalho com os projetos desenvolvidos pela orientadora e pela coorientadora, destaca-se que foram realizadas consultas no dia 07 de setembro de 2023 – com o intuito de verificar o ineditismo da tese – no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, [2016?]), bem como na plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT, [2006?]). Para tanto, utilizou-se dos seguintes termos: “sentenças estruturantes”, “medidas estruturantes” e “constitucionalismo transformador”.

Em pesquisa empreendida junto ao Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), usando os filtros de pesquisa da grande área de “Ciências Sociais Aplicadas” e da área de avaliação em “Direito”, a utilização do termo de busca “sentenças estruturantes” retornou 16 resultados, enquanto o termo “constitucionalismo transformador” encontrou 386 resultados. Como a primeira busca retornou com número muito baixo de trabalhos, buscou-se por uma terceira expressão “medidas estruturantes”, a qual identificou 62 resultados.

Na plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), foi igualmente realizada pesquisa com os mesmos marcadores “sentenças estruturantes”, “medidas estruturantes” e “constitucionalismo transformador”, utilizando as expressões entre aspas quando da busca, sem aplicar outros filtros. O termo “sentenças estruturantes” retornou 6 resultados, em sequência a busca da expressão “medidas estruturantes” identificou 131 resultados e, por fim, o termo “constitucionalismo transformador” encontrou 11 resultados.

Contudo, após análise das temáticas e títulos, observou-se que nenhum dos trabalhos encontrados nas três buscas contemplava temática semelhante à desta tese, que tem como base a fase de execução das decisões do Supremo Tribunal Federal, no controle de políticas públicas, que apresentem medidas de natureza estruturante para o enfrentamento às desigualdades estruturais. Ainda que se constate produções analisando a atuação do Supremo Tribunal Federal no controle de políticas públicas, abordando medidas estruturantes, ou um estudo sobre as características, compatibilização e legitimidade das sentenças estruturantes no ordenamento jurídico brasileiro, não se percebe qualquer análise que discuta o papel do STF como agente transformador no enfrentamento às desigualdades estruturais, muito menos com um olhar para os desdobramentos das decisões que afetam as políticas públicas no combate ao racismo estrutural. Ressalta-se que o recorte desta pesquisa aborda especificamente o impacto das decisões da Suprema Corte para a população negra, o que reforça ainda mais o caráter inovador da pesquisa. Por isso, a relevância do estudo é ainda mais reforçada, diante da abertura do debate e do ineditismo da pesquisa.

Esclarece-se que, para a realização deste projeto, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, por meio de uma cadeia de raciocínio descendente. A pesquisa parte da análise de um conjunto de elementos teóricos sobre a proteção dos direitos fundamentais, bem como da jurisdição constitucional na perspectiva do constitucionalismo transformador, para a construção de premissas que solidifiquem o papel de agente de transformação das Cortes Constitucionais.

Uma vez consolidadas as premissas teóricas, buscou-se no estudo parâmetros para filtrar as decisões do Supremo Tribunal Federal que apresentam características de sentenças estruturantes, com repercussão no controle jurisdicional de políticas públicas sobre o grupo em situação vulnerável que serviu de recorte para a pesquisa.

O grupo minoritário em questão, como já exposto, foi a população negra. Uma vez delimitada a jurisprudência e selecionados os julgamentos, o próximo passo foi analisar as medidas de natureza estrutural proferidas e, em sequência, propor um mecanismo para mensurar o impacto das decisões na política pública objeto das decisões encontradas.

Já o método de procedimento adotado foi o histórico-comparativo, porque se investiga o papel da jurisdição constitucional na proteção dos direitos fundamentais com um olhar para a adoção de uma postura transformadora, na concepção do Constitucionalismo Transformador, com especial olhar para as Cortes Constitucionais que adotaram sentenças com medidas estruturantes (jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, Corte Constitucional da África do Sul e da Suprema Corte dos Estados Unidos da América). O trabalho busca trazer a título ilustrativo as experiências no Direito Comparado para compreender melhor o fenômeno brasileiro. Assim, se investiga a incorporação de medidas de caráter estrutural pelo STF no controle e fiscalização de políticas públicas para a proteção dos direitos fundamentais.

Para a realização do presente trabalho, a técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica (artigos e livros sobre o tema), no que tange a parte teórica, e consulta à base de dados de órgãos oficiais, de instituições de ensino superior da área do Direito, de instituições públicas e entrevista com o Assessor Especial da Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), que atua no Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), Dr. Matheus Casimiro Gomes Serafim.

O estudo, como se verá mais adiante, selecionou as decisões por meio de uma escolha qualitativa, diante da presença de características de natureza estruturante das medidas e fundamentação adotadas na decisão, bem como que envolva o controle jurisdicional de políticas públicas. As etapas de pesquisa do método estão descritas abaixo<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Destaca-se que as etapas 1 e 2 foram exploradas durante o período de pesquisador convidado no Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional (com financiamento Capes por meio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior/PDSE). Cumpre destacar que a linha de pesquisa “*Comparative Public Law*” do *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*, de Heidelberg, Alemanha, aborda o estudo do constitucionalismo transformador. Trata-se de teoria entrelaçada com o projeto de pesquisa “*Ius Constitutionale Commune en América Latina Project (ICAAL)*”, dirigido pelo professor Dr. Armin Von Bogdandy e coordenado pela professora Dr<sup>a</sup>. Mariela Morales Antoniazzi, coorientadora do presente projeto de pesquisa. Os fundamentos teóricos investigados durante esse período serviram como base teórica para a pesquisa que se desenvolveu.

1 Revisão bibliográfica: através de revisão sistemática de literatura para compreender o papel transformador da realidade social por parte das Cortes Constitucionais diante da concepção do Constitucionalismo Transformador, bem como examinar os estudos já existentes sobre o controle de políticas públicas no âmbito das sentenças estruturantes pelas Cortes Constitucionais.

2 Estudo de caso(s): levantamento de decisões com um viés de transformação social, buscando casos com grande impacto na realidade social do grupo em situação vulnerável objeto da pesquisa (população negra) decorrentes de decisões judiciais com características estruturantes. A seleção dos casos concretos enfrentados foi qualitativa, como evidenciado acima, para posterior estudo dos seus efeitos.

3 Coleta e validação de dados: através de consulta à base de dados de órgãos oficiais, de instituições de ensino superior da área do Direito, de instituições públicas. Bem como por meio de entrevista com o Assessor Especial da Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), que atua no Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), que de alguma forma participou dos processos selecionados na fase de monitoramento das decisões proferidas. As informações colhidas têm como finalidade compreender como apurar os efeitos e repercussão da decisão sobre o grupo afetado por cada decisão identificada.

4 Análise: avaliação dos desdobramentos da política pública após a decisão judicial e dos principais efeitos, diretos e indiretos (conforme a concepção construtivista, de técnica qualitativa, proposta por Garavito, seguindo para tanto a metodologia sugerida por Ocaña e Pérez-Liñan para a análise de impacto), sobre a realidade social do grupo em situação vulnerável afetado por essas políticas, observando quais são as potenciais transformações e consequências observadas a partir de decisões do STF. Consequências essas decorrentes das medidas adotadas por meio da tutela jurisdicional no controle de políticas públicas, especialmente nos casos em que o Tribunal avocou o papel de coordenador de medidas estruturais para a transformação da situação de desigualdade estrutural.

5 Síntese dos resultados e proposta inovadora: com base na análise realizada na fase anterior, apresenta-se os resultados encontrados com a elaboração de um modelo de acompanhamento e de avaliação de impacto nos desdobramentos das decisões de caráter estrutural para uma melhor compreensão do seu papel transformador, com a perspectiva do Constitucionalismo Transformador, no controle

e fiscalização de políticas públicas pelo Supremo Tribunal Federal para o atingimento das metas propostas na sentença.

Assim, o objeto de estudo é o conjunto dos processos selecionados e sua fase de monitoramento, compreendendo os desdobramentos decorrentes das sentenças que buscam, por meio de medidas de natureza estrutural, uma ação coordenada entre os agentes estatais, promovendo a mobilização de todos os envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas que, por razões complexas, apresentam deficiências que impedem a concretização dos direitos. Para tanto, é realizado um enfoque teórico na perspectiva do Constitucionalismo Transformador, capaz de promover mudanças sociais por meio de uma atuação conjunta dos três Poderes, reconhecendo o papel do STF como um agente de transformação social por meio do controle de políticas públicas.

A delimitação da coleta de informações das políticas públicas identificadas, conforme etapa 3, se deu a partir da seleção de decisões da etapa 2, que contenham medidas de natureza estruturante para combater a desigualdade estrutural na defesa dos direitos fundamentais de grupos em situação de vulnerabilidade, com especial recorte para a população negra. Cabe esclarecer que as decisões foram selecionadas através da ferramenta de busca existente no portal eletrônico oficial do Supremo Tribunal Federal, utilizando-se para tanto as expressões “discriminação estrutural”, “discriminação étnico-racial”, “discriminação racial”, “medida estruturante”, “medidas estruturantes”, “sentença estruturante” e “sentenças estruturantes”.

A busca foi realizada sem o uso de aspas e se limita aos resultados encontrados de acórdãos proferidos, descartando decisões monocráticas, informativos e súmulas da base de dados pesquisados. Na pesquisa realizada em 27 de setembro de 2023<sup>4</sup>, ainda sem a devida apuração qualitativa das decisões, identificou-se 13 resultados para a expressão “discriminação estrutural”, 12 julgamentos para a expressão “discriminação étnico-racial”, 79 acórdãos para “discriminação racial”, 27 resultados idênticos para “medida estruturante” e “medidas estruturantes” e 8 casos idênticos para “sentença estruturante” e “sentenças estruturantes”. O número total de julgamentos é menor do que a soma dos resultados acima mencionados, em razão da repetição dos casos entre as diferentes expressões utilizadas.

---

<sup>4</sup> O critério de limitação temporal foi explicado na nota de rodapé n.º 1.

Uma vez identificados os casos, eliminadas as repetições, foram filtradas as decisões que possuem dispositivos que possuem características semelhantes às sentenças estruturantes, cuja medidas busquem enfrentar o problema do racismo estrutural abordada no caso concreto para além das partes envolvidas (no controle difuso) e que proponham a desobstrução de bloqueios institucionais. Seguindo esse critério, é possível destacar dentre as referidas decisões cinco que preencheram os requisitos da delimitação da temática escolhida (ADPF 347 MC, ADPF 635 MC, ADPF 635 MC-ED, ADPF 635 MC-TPI-Ref, e ADPF 742 MC), o que limitou o objeto de estudo para três casos (pois três das decisões encontradas fazem parte da mesma ação). Isso permitiu estudar as medidas com natureza estrutural com alguma relação ao racismo estrutural, conforme inicialmente proposto, nos casos da: (I) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 Distrito Federal<sup>5</sup> (doravante ADPF 347); (II) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742 Distrito Federal<sup>6</sup> (doravante ADPF 742) e (III) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 Rio de Janeiro<sup>7</sup> (doravante ADPF 635).

Importa destacar, também, a relação dos casos que compuseram o resultado da pesquisa e que foram descartados por não se enquadrar nos critérios do recorte proposto (a combinação de medidas de natureza estrutural com a discussão de mérito relacionada, ainda que indiretamente, ao racismo estrutural): AC 557 AgR, ADC 41, ADC 42, ADC 43, ADO 26, ADI 789, ADI 2.187 QO, ADI 2.250, ADI 2.261, ADI 2.365, ADI 2.674 MC-AgR-ED, ADI 3.092, ADI 3.330, ADI 4.066, ADI 4.269, ADI 4.424, ADI 4.439, ADI 4.451, ADI 5.543, ADI 5.617, ADI 5.814 MC-AgR-AgR, ADI 5.970, ADI 6.595, ADPF 130, ADPF 186, ADPF 187, ADPF 291, ADPF 307 MC-Ref, ADPF 334, ADPF 457, ADPF 460, ADPF 467, ADPF 496 ED, ADPF 504, ADPF 526, ADPF 572, ADPF 738 MC-Ref, ADPF 850, ADPF 874 MC, AP 937 QO, ARE 692.330 ED, ARE

---

<sup>5</sup> Acórdãos: “Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 Distrito Federal”, doravante ADPF 347 MC (Brasil, 2015a); e “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 Distrito Federal”, doravante ADPF 347 (Brasil, 2023a).

<sup>6</sup> Acórdão: “Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742 Distrito Federal”, doravante ADPF 742 MC (Brasil, 2021d); e “Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742 Distrito Federal”, doravante ADPF 742 ED (Brasil, 2021c).

<sup>7</sup> Acórdãos: “Referendo em Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 Rio de Janeiro”, doravante ADPF 635 MC-TPI-REF (Brasil, 2020c); “Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 Rio de Janeiro”, doravante ADPF 635 MC (Brasil, 2020a); “Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 Rio de Janeiro”, doravante ADPF 635 MC-ED (Brasil, 2022g); e o julgamento do mérito com a “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 Rio de Janeiro”, doravante ADPF 635 (Brasil, 2025b).

1.099.099, ARE 1.136.770 AgR, ARE 1.169.322 AgR, ARE 1.203.076 AgR, ARE 1.347.443 AgR, Ext 645, Ext 897, Ext 977, Ext 1.327 AgR, Ext 1.362, HC 82.424, HC 86.452, HC 87.585, HC 90.450, HC 91.361, HC 94.695, HC 96.772, HC 108.374, HC 109.676, HC 121.283, HC 126.835 AgR-ED, HC 126.835 AgR, HC 143.641, HC 152.752, HC 153.961, HC 154.248, HC 178.527, HC 185.051, HC 221.921 AgR, Inq 1.458, Inq 3.862 ED, Inq 4.694, Inq 4.922 RD-quinquagésimo primeiro, Inq 4.922 RD-quinquagésimo terceiro, Inq 4.922 RD-quinquagésimo oitavo, Inq 4.922 RD-centésimo quinquagésimo primeiro, Inq 4.922 RD-centésimo quinquagésimo terceiro, Inq 4922 RD-centésimo sexagésimo terceiro, MI 4.733, MI 4.733 ED, Pet 3.240 AgR, Pet 5.705, Rcl 31.132 AgR, Rcl 50.114 AgR, RE 20.127 segundo, RE 25.348, RE 197.917, RE 300.343, RE 349.703, RE 460.320, RE 466.343, RE 578.846, RE 597.285, RE 600.851, RE 605.307 AgR, RE 607.642, RE 611.874, RE 626.510 AgR-ED, RE 639.138, RE 656.089, RE 852.475, RE 898.450, RE 1.010.606, RE 1.177.699 RG, RHC 94.358, RHC 117.097, RHC 134.682, RHC 146.303, RHC 174.726 AgR, RHC 206.846, RHC 222.599 e RMS 34.227 AgR.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objeto aquelas três Arguições de Descumprimento Fundamental anteriormente mencionadas, as quais abordaram (ainda que indiretamente) o racismo estrutural e contaram com medidas de natureza estrutural. Seja antes ou no decorrer da pesquisa, todas as três ações contaram com o julgamento do mérito da causa e se encontram<sup>8</sup> em fase de cumprimento de sentença, servindo para aprofundar a compreensão do papel transformador do Supremo Tribunal Federal e o impacto das medidas adotadas por meio do controle jurisdicional de políticas públicas voltadas para o combate à desigualdade estrutural sob o recorte racial.

Para além dos resultados encontrados no sistema de busca da jurisprudência do Tribunal, não se ignora o fato de que tramita no STF a ADPF 973 (Brasil, 2022h), que tem por objeto a discriminação racial compreendida como problema estrutural. A demanda aponta deficiências em diversas políticas públicas voltadas à população negra, notadamente nas áreas de saúde, segurança alimentar, segurança pública e justiça criminal.

---

<sup>8</sup> Até a data limite (06/10/2025) de submissão da tese para o Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito. Com posterior revisão até o dia 09/03/2026, ante as correções sugeridas pelos avaliadores após a defesa realizada em 25/02/2026.

Na citada ação, pleiteia-se o reconhecimento da existência de um estado de coisas inconstitucional decorrente do racismo estrutural e institucional, imputando-se ao Poder Público a prática de atos e omissões discriminatórias. Tais condutas resultariam em maior letalidade e violência policial contra pessoas negras, bem como na insuficiência de cobertura de serviços básicos de saúde e na restrição do acesso à segurança alimentar. Os autores requerem, em consonância com a linha já adotada pelo STF em outros processos de natureza estrutural, a determinação para que a União elabore um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte da População Negra.

Registra-se que o julgamento do mérito ocorreu em 18/12/2025, pendente ainda de publicação do acórdão, inviabilizando sua análise no presente trabalho. Outrossim, não houve decisão judicial nos autos que justificasse sua aparição no sistema de buscas quando da seleção de casos a serem apreciados. Por essas razões, a referida ADPF não integra o escopo da presente pesquisa.

Em sequência, conforme etapa 4, foram apurados os desdobramentos da política pública após a decisão judicial e dos principais efeitos, diretos e indiretos causados por essa. A partir dessa perspectiva, se propõe na etapa 5 o desenvolvimento de um mecanismo de controle e acompanhamento das políticas públicas objeto das decisões de caráter estrutural proferidas pelo STF, objetivando a supervisão do cumprimento dessas medidas voltada para a compreensão do impacto transformador dessas, por meio de uma sistematização quanto à avaliação dos resultados da decisão na transformação da realidade social em decorrência das alterações na referida política pública. Trata-se de um modelo que permite sistematizar a avaliação de impacto das medidas estruturantes como uma alternativa ao modelo de cumprimento de sentença tradicional, diante da complexidade dos problemas estruturais enfrentados e diferentes efeitos que podem resultar da decisão, considerando as peculiaridades de um processo de natureza estrutural. Esse mecanismo permitirá analisar as transformações provocadas pela decisão mesmo quando não houver integral cumprimento de sentença, demonstrando que a efetividade da decisão, para esses casos, é mais complexa quando comparada a um processo não estrutural.

Seguindo esses passos, o presente trabalho se divide em três grandes capítulos. O primeiro deles aborda a proteção judicial dos direitos fundamentais nas democracias contemporâneas, o que tem revelado a centralidade das Cortes

Constitucionais como instâncias decisórias responsáveis pela interpretação e concretização da Constituição. Ao exercerem a jurisdição constitucional, tais Tribunais ultrapassam a mera aplicação de regras preestabelecidas e assumem uma função criativa e construtiva, capaz de redefinir conteúdos e alcances dos direitos fundamentais, impactando diretamente a realidade social. Essa atuação, que envolve tanto dimensões jurídicas quanto políticas das controvérsias em torno de direitos reivindicados e controvertidos, evidencia o caráter contramajoritário e transformador da jurisdição constitucional, impondo ao Poder Judiciário a tarefa de resguardar a supremacia da Constituição e assegurar a efetividade de seus valores.

Nesse contexto, a experiência latino-americana, marcada por desigualdades estruturais e déficits democráticos, reforça a importância do chamado constitucionalismo transformador, entendido como um projeto de longo prazo voltado à transformação das instituições políticas e sociais em direção a uma democracia mais participativa, igualitária e inclusiva. Essa análise regionalizada também se justifica pela construção de um *ius constitutionale commune* para a América Latina, pois as discussões sobre a concretização dos direitos na jurisdição constitucional brasileira se inserem em um contexto maior, cuja influência do direito comparado da região deve ser objeto de atenção. No caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem desempenhado papel de relevo, sendo provocado a intervir em questões que envolvem não apenas conflitos entre partes, mas problemas estruturais que afetam grupos historicamente vulnerabilizados. Decisões paradigmáticas da Corte, como aquelas relativas ao reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo, à criminalização da homofobia e transfobia e à proteção de direitos reprodutivos em situações específicas, demonstram a dimensão transformadora da jurisdição constitucional em face de demandas sociais complexas.

O objetivo do primeiro capítulo é, portanto, investigar o papel transformador das Cortes Constitucionais, com especial atenção ao Supremo Tribunal Federal, no enfrentamento das discriminações estruturais e na promoção de transformações sociais por meio da jurisdição constitucional. A análise será conduzida a partir da concepção do constitucionalismo transformador, compreendido como abordagem que confere à Constituição não apenas a função de organização do Estado, mas também a missão de concretizar direitos e promover a justiça social, constituindo-se em verdadeiro catalisador de mudanças na realidade social.

No segundo capítulo, as sentenças estruturantes emergem, no âmbito da jurisdição constitucional, como uma resposta às situações de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais e humanos, frequentemente associadas a contextos de desigualdade e discriminação estrutural. Diferentemente das decisões judiciais tradicionais, que se limitam a dirimir conflitos pontuais entre partes, tais sentenças assumem caráter prospectivo e dialógico, exigindo a atuação coordenada de múltiplos atores institucionais para a reestruturação de políticas públicas e de práticas estatais em desconformidade com a Constituição. Seu propósito não se restringe a reparar o dano imediato, mas a transformar a realidade social que sustenta a violação de direitos, configurando-se como instrumento de efetividade constitucional.

A análise do tema no direito comparado revela experiências paradigmáticas que servem de referência para a compreensão contemporânea dos processos estruturais. O caso norte-americano *Brown v. Board of Education*, ao enfrentar a segregação racial nas escolas, a jurisprudência colombiana relativa ao estado de coisas inconstitucional (ECI), especialmente no caso da violação massiva de direitos da população deslocada pelos conflitos armados, e o instituto do compromisso significativo, trabalhado pela jurisprudência sul-africana, que lidou com a política habitacional de remoção forçada de comunidades extremamente pobres e seu direito à moradia, são exemplos emblemáticos da adoção de medidas estruturantes destinadas a corrigir violações históricas e persistentes. Em todos esses contextos, o Poder Judiciário dos respectivos países assumiu papel ativo na indução de transformações sociais profundas, reforçando a centralidade da jurisdição constitucional na concretização da igualdade e na proteção de grupos vulneráveis.

Essas experiências internacionais dialogam diretamente com a concepção do constitucionalismo transformador, que atribui à Constituição a missão não apenas de organizar o Estado, mas também de promover mudanças sociais estruturais, vinculando os Poderes Públicos a compromissos de igualdade, justiça e inclusão. A jurisdição constitucional, nesse sentido, apresenta-se como catalisadora dessas transformações, especialmente quando se depara com bloqueios institucionais que impedem a efetiva proteção dos direitos fundamentais.

O objetivo do capítulo é examinar os trabalhos já desenvolvidos sobre as sentenças estruturantes no direito comparado e a prática de suas Cortes Constitucionais, investigando sua relação com o enfrentamento da discriminação

estrutural e a experiência de sua aplicação como ferramenta a ser incorporada, observadas as adaptações, ao ordenamento jurídico brasileiro. Assim, busca-se analisar as possibilidades e limites de sua aplicabilidade no ordenamento jurídico, considerando a necessidade de adaptação do instituto à realidade constitucional e institucional do país. Trata-se, portanto, de compreender as sentenças estruturantes não apenas como técnica processual, mas como um instrumento de promoção de transformações sociais profundas, capaz de aproximar a jurisdição constitucional brasileira das práticas mais avançadas no cenário internacional.

Por fim, o terceiro capítulo aborda o racismo estrutural e o racismo institucional, fenômenos complexos e persistentes que moldam a realidade social brasileira, condicionando o acesso desigual a direitos e oportunidades por parte da população negra. O primeiro refere-se à forma como a desigualdade racial se reproduz de maneira sistemática e enraizada nas estruturas sociais, econômicas e políticas, enquanto o segundo evidencia práticas discriminatórias institucionalizadas, resultantes de ações ou omissões do Estado e de suas instituições.

Esses conceitos revelam que a discriminação racial no Brasil não pode ser compreendida apenas como manifestação individual, mas como resultado de mecanismos estruturais de exclusão que perpetuam a marginalização de grupos racializados. E essa desigualdade e discriminação reflete nos problemas estruturais enfrentados pelas ações que lidaram com os problemas do sistema carcerário, no acesso à política de enfrentamento à pandemia da Covid-19 e na seletividade da violência policial na segurança pública fluminense.

Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal, ao adotar decisões de natureza estruturante, não apenas declara a inconstitucionalidade de práticas discriminatórias, mas também impõe medidas destinadas a reconfigurar políticas públicas e reestruturar as instituições a partir de uma visão que leve em consideração o racismo estrutural para melhor induzir mudanças estruturais na atuação estatal. A análise dessas decisões permite compreender os efeitos diretos e indiretos que elas potencialmente podem produzir sobre as políticas públicas e sobre a vida concreta da população negra. Os efeitos diretos relacionam-se à implementação imediata das medidas determinadas, como a revisão de práticas institucionais. Já os efeitos indiretos dizem respeito às mudanças sociais e culturais mais amplas que decorrem dessas decisões, como a transformação do debate público, a criação de novos

referenciais normativos e a indução de comportamentos institucionais voltados à igualdade racial.

Ao final do capítulo, busca-se sistematizar um modelo para auferir o impacto das decisões do STF que incorporam remédios de natureza estrutural e os seus desdobramentos nas políticas públicas, de modo a auxiliar a Corte na fase de monitoramento dos processos estruturais. Essa fórmula busca identificar os impactos que podem ser observados para a compreensão mais ampla do cumprimento dessas decisões na jurisdição constitucional, contribuindo para a conclusão dessa fase processual e para a compreensão do melhor momento de encerramento da tutela jurisdicional.

## **2 O CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E O PAPEL DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NO ENFRENTAMENTO DA DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL**

O primeiro passo deste trabalho consiste em compreender a atuação da jurisdição constitucional e o seu papel na proteção dos direitos humanos e fundamentais nas democracias contemporâneas. Para isso, utiliza-se o constitucionalismo transformador como “uma lente pela qual se observa” o Direito, uma abordagem interpretativa que visualiza nas normas constitucionais um projeto de longo prazo voltado à transformação das instituições políticas e sociais em direção a uma democracia mais participativa, igualitária e inclusiva. Em sequência, busca-se analisar o papel das Cortes Constitucionais no contexto regional da América Latina e, a partir disso, a inserção da jurisdição constitucional brasileira em um contexto maior, cuja influência do direito comparado da região deve ser objeto de atenção. Ao final, analisa-se a possibilidade de identificação de uma postura transformadora do STF no enfrentamento das discriminações estruturais e na promoção de transformações sociais por meio da jurisdição constitucional.

### **2.1 O CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR COMO UMA ABORDAGEM À INTERPRETAÇÃO JURÍDICA QUE PERMITE A TRANSFORMAÇÃO DAS ESTRUTURAS PROFUNDAMENTE ARRAIGADAS, QUE PERPETUAM A DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL, PARA UMA SOCIEDADE MAIS IGUALITÁRIA**

A proteção judicial aos direitos fundamentais trouxe importantes mudanças nas democracias contemporâneas. Diante dessa proteção aos direitos e liberdades, os Tribunais, em especial os Tribunais Constitucionais, acabam sendo provocados a resolver casos com demandas complexas de violações de direitos, que envolvem mais do que o conflito entre partes, pois compete a eles a interpretação da Constituição e a coerência da ordem jurídica, o que evidencia uma natureza distinta na jurisdição constitucional (Habermas, 2005, p. 313). Com a irradiação dos direitos sobre todos os âmbitos do ordenamento jurídico, sua potencialidade expansiva e sua estrutura como princípios, mais do que de regras, acabam possibilitando que os julgadores assumam um papel que vai além de simples administradores das regras preestabelecidas e,

assim, construam o conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais (Osuna, 2015, p. 91).

Ainda com relação a sua natureza, importa esclarecer que a jurisdição constitucional não deixa de ser um processo jurídico e político, tendo reflexos no campo do direito e, também, na política. O direito constitucional é um direito político, pois cria e ordena as instituições políticas do Estado e estimula, vincula e limita, por meio de normas e princípios, o exercício do poder estatal e o processo político, sendo o político objeto do direito constitucional, o que reforça inclusive a sua normatividade (Vásquez, 2021, p. 80-81). Justamente por isso a atuação jurisdicional na proteção dos referidos direitos impacta na sociedade com importantes transformações sociais nas democracias contemporâneas.

Vale lembrar que a jurisdição se caracteriza pela expedição de decisões autorizativas e, conseqüentemente, vinculantes e autônomas, dentro de um procedimento especial, onde o direito resulta violado ou controvertido (Vásquez, 2021, p. 88-89). Assim, a jurisdição cumpre uma função pública de bem comum na resolução de conflitos, em que o processo interpretativo judicial se vincula com a transparência da interpretação, e a função da jurisdição não se limita a mera tarefa de subsunção. A jurisdição, assim, acaba sendo o aperfeiçoamento e criação do direito, sendo uma das funções do Estado e parte do sistema conjunto de divisão do poder. Logo, suas decisões repercutem na sociedade, sendo que seus efeitos superam a relação apenas entre as partes.

Conforme Böckenförde (1991, p. 196), percebe-se que a interpretação no âmbito da jurisdição constitucional possui necessária e inevitavelmente um caráter criativo, como um elemento integrante e característico da atuação jurisdicional. Isso porque a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e seu caráter principiológico exigem do intérprete mais do que mera interpretação, mas sim verdadeira concretização da norma constitucional, o que abrange um ato de natureza legislativa, pois pressupõe deliberação e escolha.

Pode-se encontrar algumas decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF) que buscaram proteger direitos fundamentais e que, para tanto, promoveram verdadeiras transformações sociais<sup>9</sup>. Cabe observar que nenhum dos órgãos

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, cita-se o reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo (ADI n.º 4.277 e ADPF 132), o enquadramento da homofobia e da transfobia como crimes de racismo (ADO 26) e a possibilidade de interrupção de gestação de fetos com anencefalia (ADPF 54).

(Poderes) detém a condição de soberania, sendo que todos permanecem submetidos e vinculados à Constituição. Mas é inevitável que haja um órgão responsável (dentro dos limites e competências por ela estabelecidos) que assume o papel de última instância decisória de poder quanto ao conteúdo e aplicação da norma constitucional (Leal, 2007, p. 102). Desse modo, é necessário o desenvolvimento de mecanismos e procedimentos democráticos para a legitimação dessa atuação.

Impende destacar que a autoridade do Judiciário não decorre da sua experiência moral. Ela é própria do cargo e do fato de que seu exercício do poder judicial é limitado pelo que Fiss (2022, p. 39) denomina de “restrições da razão pública” (*strictures of public reason*). Esses estímulos consistem no dever de ouvir as reclamações (mesmo as que poderiam desejar evitar); ouvir as reclamações de todos os prejudicados; dever de conduzir seus trabalhos de forma pública; e, publicamente, anunciar a sua decisão e justificá-la com base em princípios. Ainda que as decisões possam ser falíveis, a sociedade se entrega às decisões do Judiciário e a elas atribui-se supremacia sobre as demais interpretações, justamente porque os julgadores são governados pelas restrições da razão pública.

A supremacia da decisão do Judiciário decorre, por sua vez, da supremacia do Direito, conforme exigido pela própria Constituição. Em que pese seja acusada, por vezes, de antidemocrática, Fiss (2022, p. 39-40) aponta que tal crítica se funda em uma visão míope da democracia, reduzindo-a a uma forma de majoritarismo. Isso porque não é o sentimento popular que deve medir o funcionamento de cada instituição de governo; para o autor, a Democracia é um padrão aplicado para julgar o sistema de governo como um todo, pois diferentes instituições possuem distintas funções, sendo que a atividade do Executivo e do Legislativo possuem relação mais forte com o sentimento popular, enquanto o Judiciário resta encarregado da responsabilidade de interpretação da lei e de proteção da Constituição.

Não bastasse isso, Graber (2018, p. 671) realça o significado da utilização dos termos “constitucionalismo” e “democracia” para um Estado que adota uma democracia constitucional. O primeiro requer aderência a princípios, bem como se centraliza no respeito à dignidade da pessoa humana e na obrigação de seguir esses princípios. Isso implica no fato da democracia constitucional se fundar na proteção desses direitos fundamentais, sendo que as decisões (da maioria) tomadas por uma concepção constitucional de democracia devem distribuir saúde, benefícios, tributos

etc. de modo equânime a todos. Graber conclui que regimes não comprometidos com o secularismo e com a inclusão não são, por definição, democracias constitucionais.

Voltando-se para o conceito de “democracia”, esse está etimologicamente ligado à ideia de o povo se autogovernar, constituindo uma forma jurídico-política de organização. A noção de “democracia constitucional” possui elementos descritivos, normativos e prescritivos. Descreve os organismos do Estado em suas competências, prescreve quais são suas funções como um marco normativo e os princípios do constitucionalismo contemporâneo, consagrando um amplo catálogo de direitos, fins e princípios com destacado aspecto substancial, de natureza normativa. Se por um lado há preocupação com a organização de autogoverno, de igual forma há limitação ao exercício arbitrário do poder, com direitos e princípios que se devem cumprir sob qualquer circunstância. *“Es decir, que la regla de mayorías y el principio de autogobierno colectivo – la democracia – se debe someter a los principios y derechos fundamentales – la Constitución”* (Jaramillo, 2016, p. 36-37).

Dito isso, percebe-se que em uma democracia constitucional o compartilhamento de poder e de responsabilidades recai sobre as diversas instituições e regras estabelecidas, e isso abrange os três Poderes da República. O exercício do poder se dá seja pelas decisões deliberativas da representação política, que ocorrem no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, seja pelo controle de constitucionalidade exercido, em regra, pelo Poder Judiciário.

Decorre desse raciocínio, portanto, a legitimidade das cortes constitucionais para abordar sobre os déficits do processo democrático, sendo reconhecida a sua função contramajoritária. Não há dúvidas quanto ao fato de que ao Judiciário não compete a função de substituir as instituições políticas na formulação das políticas públicas<sup>10</sup>. Todavia, deve-se considerar o seu envolvimento, proporcionando um canal para grupos em situação de vulnerabilidade, que enfrentam bloqueios das instituições políticas, para que tenham seus direitos assegurados (Bogdandy; Mac-Gregor; Antoniazzi; Piovesan; Soley, 2017, p. 12).

---

<sup>10</sup> Embora não haja um conceito de políticas públicas consolidado pela doutrina, cita-se dois conceitos de políticas públicas que norteiam o presente trabalho. O primeiro deles, de Bitencourt e Reck (2021, p. 31), define políticas públicas como “rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo, que estão organizados em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de direitos fundamentais) e, com isto, demandando tempo”. Já o segundo, de Schmidt (2018, p. 127), define “política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.

Nem sempre as instituições democráticas irão alcançar um balanço apropriado em suas decisões, podendo limitar direitos fundamentais de indivíduos ou de comunidades de forma que extrapolem o interesse público (Sachs, 2004, p. 207). Nesses casos, os Tribunais deverão intervir, não para impedir as instituições democráticas de exercer suas funções, mas para garantir que exerçam os seus poderes dentro dos limites que a Constituição exige (Govindjee, 2020, p. 233).

A atuação da jurisdição constitucional pode sim levar a transformações sociais, diante do caráter construtivo supracitado em suas interpretações, função essa necessária para a constante evolução do Direito e para uma devida proteção dos direitos fundamentais. Contribuindo para a análise da atuação da jurisdição constitucional, Habermas (1996, p. 192) aponta o caráter principiológico das normas constitucionais e a sua obrigatoriedade, de aplicação e vinculação geral, enquanto a conformação de valores passa por particularidades culturais e por preferências pessoais. Por esse motivo, propõe a substituição da moralidade e dos valores preexistentes por um processo comunicativo, com um modelo de democracia constitucional que não se fundamenta em valores compartilhados, nem em conteúdos substantivos, mas em procedimentos que asseguram a formação democrática da opinião por meio da participação de cidadãos capazes de produzir um agir comunicativo (discurso orientado para o entendimento).

Por outro ponto de vista, Ely (2010) desenvolve uma teoria baseada na noção de reforço do sistema representativo, buscando uma fundamentação para legitimar e harmonizar a atuação dos julgadores na jurisdição constitucional. Porém, em sua visão, a racionalidade e a aplicação de valores substantivos não pode ser fundamento suficiente para usurpar o papel restrito ao processo político, sendo mais importante garantir a oportunidade de participação no processo político (Leal, 2007, p. 156).

Ou seja, para Ely não cabe aos tribunais (instância jurídica) a tarefa de interpretação valorativa da Constituição e de garantia de direitos substantivos, os quais devem ser especificados e determinados pela instância política. O papel da Corte só deve ser ativo para evitar o desvirtuamento do processo político, assegurando a todos os participantes iguais possibilidades e oportunidades de acesso ao sistema democrático representativo. Em outras palavras, a jurisdição constitucional possui competência ativa, mas restrita, diante da preferência do Legislativo; a concretização das cláusulas abertas da Constituição deve se dar pelo processo

político, enquanto a atuação da Suprema Corte deve se dar no sentido de garantir a participação das minorias no processo político.

Contudo, sua visão possui caráter manifestamente processual e procedimental. Assim, a função da Constituição é oferecer uma estrutura durável para assegurar as bases sobre as quais as disputas políticas definirão os conteúdos materiais. Porém, Ely não explica como otimizar o sistema representativo ou o papel das Cortes Constitucionais neste contexto (Leal, 2007, p. 160-162).

Considerando o contexto da América Latina, observa-se que os juízes possuem importante papel no diálogo constitucional, em razão da sua peculiar posição institucional, pois têm a possibilidade de integrar os pontos de vista das minorias muitas vezes não ouvidas no processo de tomada de decisões e de sopesar devidamente os interesses daqueles que são excluídos da arena política. Gargarella (2019, p. 155-156) propõe, por esse motivo, uma revisão importante do enfoque procedimental da revisão judicial proposta por Ely, ajustando o diálogo democrático para as exigências contemporâneas, com um “constitucionalismo dialógico no contexto de constituições defeituosas”<sup>11</sup>.

Retomando a questão sobre a jurisdição constitucional, ainda sob o enfoque da teoria constitucional de Ely (2010), o Judiciário é uma instituição dentro da democracia que busca o “reforço de representação”, o que lhe autoriza a agir de forma contramajoritária, sem transgredir as normas democráticas quando se tratar de reivindicações contra violações de cidadãos que foram excluídos ou enganados pelos processos eleitorais. Desse raciocínio extrai-se a legitimação para uma atuação que busque a transformação das estruturas que perpetuam a discriminação estrutural profundamente arraigadas, visando a uma sociedade mais igualitária.

---

<sup>11</sup> O autor identifica, na América Latina, organizações políticas que conceitua como democracias defeituosas. Essas são caracterizadas por: (I) uma forte desigualdade, gerando problemas de opressão econômica, subordinação social e exclusão política; (II) altas expectativas e demandas democráticas e limitadas oportunidades (dissonância democrática) em um sistema representativo limitado que adotou controles internos e endógenos, o que levou à hipertrofia de práticas e acordos contra-majoritários; (III) uma forte concentração de poderes (econômicos e políticos) e hiper-presidencialismo, gerando uma histórica instabilidade política e golpes de estado; (IV) uma má gestão dos direitos sociais, econômicos e culturais, diante de direitos muito progressistas com organizações de poder muito antiquadas (denominado pelo autor como o problema da sala de máquinas das novas Constituições), dependentes da vontade discricionária do Presidente; (V) perfeccionismo moral com a defesa de valores morais objetivos ou corretos, incumbindo às autoridades estatais sua defesa, o que inclui atuação em condutas puramente privadas; e (VI) altos níveis de violência política e social, com a falta de canais políticos e judiciais capazes de remediar as insatisfações sociais existentes ou dar resposta aos problemas, considerando o contexto de pobreza massiva e desigualdades injustificadas.

Ao formular sua decisão, todavia, o Judiciário não busca aproximar o resultado àquele que seria alcançado no processo político se essas minorias tivessem assegurada a participação no processo político, mas sim dar uma interpretação objetiva da Constituição, o que só é possível mediante um processo que respeita as restrições da razão pública (Fiss, 2022, p. 40). Em outras palavras, o Judiciário não é uma instituição “democrática” (no sentido representativo, isto é, suas decisões não são tomadas com base no clamor popular, tal como ocorre no campo político), mas é essencial para um governo que se baseia no consentimento dos governados.

Portanto, a jurisdição constitucional serve para garantir a proteção da Constituição, cabendo tanto uma proteção jurídica objetiva como também subjetiva individual, assentada na defesa dos direitos fundamentais. Se ocupa de resolver as controvérsias constitucionais em sua compreensão jurídico-política, conforme defendem Lammers e Simons (1929, p. 14), pois a natureza dessa controvérsia é tanto jurídica como política. São disputas em torno de direitos reivindicados e controvertidos, mas são também conflitos políticos.

A discussão quanto ao papel contramajoritário das Cortes Constitucionais, existente desde o século XIX, acabou, portanto, recebendo novos contornos com o segundo pós-guerra e com a democratização dos países Latino-Americanos após anos de ditaduras militares<sup>12</sup>. Desse processo se verifica uma tendência de valorização da jurisdição constitucional, com sua função de guardião da Constituição e dos direitos humanos e fundamentais, com uma potencialização da natureza contramajoritária das Cortes (Leal, 2022, p. 42). Nesse contexto, abre-se espaço para maior proteção dos direitos em face do simples critério da maioria, cabendo a todos os Poderes garantir o disposto na Constituição, desenvolvendo-se a noção da dimensão objetiva conferida aos direitos fundamentais, que demanda do Estado uma função de proteção/concretização desses direitos (o que exige uma atuação no sentido de sua concretização, enquanto pautas e diretivas a serem observadas).

Considerando esse cenário, Osuna (2015, p. 92) afirma que a crise da democracia representativa tem potencializado o papel da jurisdição constitucional, o que tem causado (dentre outras coisas) o surgimento de “sentenças estruturantes” ou “macro sentenças”, por meio das quais os juízes fazem um importante esforço para

---

<sup>12</sup> A título exemplificativo, citam-se a Ditadura Militar ocorrida de 1964 a 1985 no Brasil, Ditadura Militar de 1966 a 1973 e novamente em 1976 a 1983 na Argentina, Ditadura Militar de 1973 a 1990 no Chile, e Ditadura Militar de 1973 a 1985 no Uruguai.

dar efetividade aos enunciados constitucionais. Ou seja, quando se constata a existência de desrespeito generalizado, recorrente e grave aos direitos fundamentais (seja pela discriminação estrutural ou pela constatação de um “estado de coisas inconstitucional”, conforme se abordará mais adiante), identificando-se causas estruturais que produzem esses déficits na garantia dos direitos fundamentais. Nesses casos, uma sentença voltada apenas para o caso concreto será um simples remédio individual, incapaz de sanar a problemática generalizada constituída na sociedade, exigindo então uma atuação do tribunal com um olhar para além das partes identificadas no processo.

Importa destacar que os direitos fundamentais não são um limite externo, mas sim um elemento de legitimidade do Poder Público. E, assim, a observância dos direitos fundamentais é obrigatória para todos os Poderes do Estado, cada um no âmbito de sua competência. Desse modo, segundo Nash (Bazán; Armijo; Nash, 2014, p. 21), a violação estrutural de direitos fundamentais não pode ser enfrentada por meio de atos isolados do Estado, o que leva à necessária atuação coordenada dos distintos Poderes para a execução dos comandos constitucionais, o que coaduna, por sua vez, com a noção de “constitucionalismo dialógico” desenvolvida por Gargarella, já mencionada acima.

São recorrentes as críticas e a oposição às decisões judiciais que possuem a pretensão de reforma social<sup>13</sup>, por vezes acusadas de ativismo judicial<sup>14</sup>, com alegação de usurpação de funções pertencentes aos Poderes Executivo e Legislativo. Nos casos de decisões que buscam reformas estruturais, essas críticas certamente negligenciam a natureza multidimensional da autoridade do juiz, bem como o seu

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, cita-se: a crítica de Waldron (2006, p. 1.401 e 1.406), que apresenta objeções ao controle judicial (sobretudo o de caráter forte), não podendo prevalecer uma análise baseada na comparação entre os resultados de decisões judiciais e legislativas, mencionando que o *judicial review* é em parte uma resposta às falhas percebidas das instituições democráticas e em parte uma resposta ao fato das pessoas não levarem os direitos suficientemente a sério, servindo apenas quando as instituições legislativas são disfuncionais e seus membros discordam sobre direitos de tal modo patológico que inviabilize a adoção de procedimentos democráticos para solucionar o problema; a crítica de Arguelhes e Sússekind (2022, p. 2.586-2.587), para quem o constitucionalismo transformador implica em decisões passadas (dos constituintes) que procuram vincular a comunidade a um futuro imaginado pela geração anterior, que vincula as decisões não apenas de modo a preservar as coisas importantes como construir um futuro delineado por aquela geração, o que pode gerar uma tensão com a solidez da democracia em razão da intensa constitucionalização da atividade política, sendo possível causar uma erosão democrática em função da desconfiança com a atividade política; e a crítica de Abel (2017, p. 83 e 97), que visualiza contradições e limitações no neoconstitucionalismo, apontando a falta de uma teoria da decisão ou da interpretação que seja capaz de estabelecer uma epistemologia jurídica para o novo paradigma político-jurídico (onde o Direito reconhece desde o princípio que a ordem social vigente é injusta) e explicar a natureza e limites do Direito contemporâneo.

<sup>14</sup> A título exemplificativo, menciona-se as publicações de Alves (2024) e Streck (2013).

dever, pois não cabe ao julgador apenas declarar os direitos para a solução de conflitos, mas também fazer deste direito uma realidade prática (Fiss, 2022, p. 46-47), ainda mais em se tratando de direitos fundamentais.

Desse modo, a atuação da jurisdição constitucional na proteção dos direitos fundamentais é função inerente à instituição pelo seu caráter contramajoritário e de último intérprete da Constituição<sup>15</sup>, sendo consequência dessa proteção as transformações sociais decorrentes das decisões. Seu papel como agente de transformação social é de suma relevância na defesa desses direitos assegurados pela Constituição, que impõe ao Judiciário a incumbência de atuar mesmo contra a decisão das maiorias momentâneas que assumam o poder, preservando um núcleo de direitos que a própria democracia decidiu por resguardar das decisões majoritárias.

Explicitada a possibilidade de controle de constitucionalidade da questão, impende diferenciar o Constitucionalismo Transformador das demais versões de constitucionalismo abordadas após a Segunda Guerra Mundial. A grande diferença reside em sua perspectiva de que os compromissos assumidos foram concebidos como medidas para transformação ou reforma.

O cenário do constitucionalismo identificado no período pós-guerra é caracterizado pela promoção da dignidade humana, considerando que a Constituição não apenas estabelece a estrutura do Estado e o exercício de poder estatal por meio de mecanismos majoritários, mas também concede prioridade legal à cidadania igualitária e ao respeito à dignidade de cada ser humano. Diante disso, percebe-se os compromissos com: liberdades políticas robustas na forma de direitos de expressão e de voto muito mais amplas do que aquelas existentes no Século XIX; prosperidade comercial amplamente compartilhada sob a forma de compromissos constitucionais com o fornecimento de bens básicos (acesso a alimentação, água, educação, habitação e saúde); forte proibição à discriminação baseada em raça, etnia, religião e orientação sexual; secularismo, com uma acentuada separação entre a Igreja e o

---

<sup>15</sup> Cabe aqui compreender que nenhuma norma é capaz de se aplicar por si mesma, sendo que dar a última palavra significa definir seu conteúdo e aplicação, tarefa essa que o Estado não pode renunciar. Na medida em que os direitos fundamentais assumem caráter de normas principiológicas, sua aplicação vai da interpretação à concretização (enquanto a mera interpretação possui um sentido de averiguar o que já é pré-dado, a concretização consiste no preenchimento, na atribuição de conteúdo, de algo que está posto apenas em linhas gerais). Assim, cabe à jurisdição constitucional a função de, em um Estado constitucional que delegou à Corte Constitucional essa tarefa, decidir o seu real e efetivo conteúdo, autoridade essa dada pela Constituição que, independente de sua natureza, em razão da função exercida, pressupõe uma constante reflexão e interrogação com relação à sua operacionalização, ou seja, discussão acerca dos fundamentos da decisão (Leal, 2007, p. 99-111).

Estado, abandonando as noções tradicionais de gênero e de sexualidade; e tribunais independentes, que facilitem e mantenham esses compromissos constitucionais (Graber, 2018, p. 665-666).

No que tocante ao Sul global, onde o colonialismo foi fundamental para a formação do Estado, Mathew, Pellisery e Narrain (2020, p. 4) ressaltam os processos de mobilização contra as forças coloniais e a criação da Constituição para a manutenção da unidade dessas sociedades. Com a adoção dessas Constituições, a lei passou a ser inseparável da questão das políticas públicas nesses países. Isso porque as antigas Constituições liberais tradicionais enfatizavam direitos negativos, enquanto as novas Constituições do Sul global deram espaço para ações positivas a serem exigidas do Estado, aspecto que dá origem à noção do “constitucionalismo transformador” (Vilhena *et al.*, 2013 apud Mathew; Pellisery; Narrain, 2020, p. 5).

As decisões das Cortes Constitucionais nesses países evidenciam que o “interesse público” é deliberadamente incorporado ao legalismo das Constituições (Mathew; Pellisery; Narrain, 2020, p. 5), razão pela qual o maior número de casos judiciais nesses países acaba sendo contra o próprio Estado<sup>16</sup>. Constata-se, assim, uma maior importância do constitucionalismo no Sul global, pois ele protege as liberdades individuais contra a autoridade do Estado. Isso influenciou significativamente as políticas públicas, pois o Estado tinha pouca legitimidade e as disposições constitucionais permitiram que grupos da sociedade civil provocassem o Judiciário para obter as ações estatais para atender aos objetivos das políticas públicas<sup>17</sup>. Consequentemente, muitas questões relacionadas a políticas públicas

---

<sup>16</sup> Para uma análise da judicialização no Brasil, basta conferir o relatório dos grandes litigantes disponibilizado pelo CNJ (Brasil, 2022b). A consulta por segmento de atividade, realizada em 23/04/2024 com os dados apurados até 31/01/2024, revelou a Administração Pública, Defesa e Seguridade Social em primeiro lugar em número de processos, alcançando 11,71% do total para o polo passivo.

<sup>17</sup> A título exemplificativo, citam-se as seguintes decisões do STF que interferiram em políticas públicas: ADPF n.º 457, que julgou inconstitucional a legislação que proibia a divulgação de material escolar sobre gênero e orientação sexual; ADPF n.º 461, que também julgou inconstitucional a legislação que vedava acesso ao ensino sobre gênero e orientação sexual nas escolas; ADI n.º 5.543, que julgou a inconstitucionalidade da discriminação sexual na política pública que restringia a doação de sangue por homossexuais; Recurso Extraordinário n.º 778.889, que julgou incompatível a distinção de tratamento entre licença gestante e a licença adotante com a licença maternidade; ADI n.º 5.617, que julgou inconstitucionais dispositivos da legislação eleitoral, dando interpretação conforme, interferindo na política pública sobre financiamento eleitoral de candidaturas femininas; ADPF n.º 738, que interferiu na política pública referente às candidaturas de mulheres negras; ADPF n.º 635, que interveio na política pública da segurança pública, vedando ações policiais nas favelas durante a pandemia; ADPF n.º 709, que ordenou a adoção de uma série de políticas públicas para a proteção aos povos indígenas durante a pandemia; entre tantos outros exemplos que podem ser mencionados.

foram dirigidas ou compelidas pelo Judiciário, obrigando o Estado a tomar as medidas necessárias para sua concretização.

Isso se deve ao fato de que as Constituições não apenas listam uma série de direitos e correspondentes obrigações estatais, mas também expressam uma ordem de valores objetiva, que pode ser invocada não apenas contra o Estado, possuindo igualmente um efeito irradiante, servindo como princípios interpretativos de fundo até mesmo para adjudicação em disputas de direito privado<sup>18</sup>. Ou seja, como decorrência do reconhecimento das normas constitucionais como normas jurídicas, a constitucionalização do Direito implica em um conteúdo material e axiológico com efeito expansivo, irradiando sobre o sistema jurídico, sobrecarregado de valores, fins públicos e comportamentos que condicionam a validade e sentido das normas infraconstitucionais (Barroso, 2007, p. 12). Em termos práticos, limita a discricionariedade/liberdade de conformação dos Poderes Legislativo e Executivo, impondo o dever de atuação para a realização de direitos e programas constitucionais (Leal; Maas, 2022, p. 406-408).

Isso não significa conceder ao Judiciário poderes absolutos para ditar o rumo das políticas a serem implementadas pelo Estado, mas tão somente corrigir os excessos de uma maioria democrática cujas decisões afetem os direitos fundamentais de minorias representativas. Para Graber (2018, p. 684-685), o Constitucionalismo Transformador também precisa de um Executivo forte (pois um Poder fraco não conseguiria entregar as promessas constitucionais), ao mesmo tempo que isso pode ser temerário em uma problemática ditadura constitucional, com abuso de seu poder. Portanto, o fracionamento do poder entre os três Poderes é uma forma de assegurar

---

<sup>18</sup> Com relação às políticas públicas no âmbito de disputas de direito privado, os autores Mathew, Pellisery e Narrain (2020, p. 5) citam o exemplo da Corte Constitucional Sul Africana, mais especificamente o caso *The Curators v. University of Kwazulu-Natal*, que lincou políticas públicas à ordem de valores objetiva incorporada pela Constituição. A questão principal abordava a liberdade de uma pessoa falecida de dispor dos seus bens, discutindo se esse direito deveria respeitar os limites de proteção constitucional da igualdade, tendo em vista o imperativo constitucional de remover cláusulas racialmente restritivas que entram em conflito com a política pública. No caso, as condições de um fundo educacional (*The Emma Smith Educational Fund*) destinado a beneficiar futuros estudantes necessitados, administrado por uma instituição educacional (Universidade de Kwazulu-Natal) financiada publicamente, previam (nos termos do testamento) que os benefícios seriam reservados exclusivamente para mulheres sul-africanas brancas que precisam de apoio financeiro para educação superior e que deveriam morar em Durban por pelo menos três anos. Prevaleceu a vedação à discriminação sobre a liberdade de testamento. Logo, esse exemplo demonstra como os valores constitucionais irradiam sobre o ordenamento jurídico, mesmo quando para julgar uma questão da seara de direito privado (liberdade de testar) atrelada à política pública do financiamento da educação. Portanto, tanto para a lei como para a política, a Constituição permanece como núcleo moral e como princípio orientador.

projetos políticos transformadores, ao mesmo tempo que torna mais difícil a tarefa de mudar o *status quo*, em razão dos entraves que um Poder pode causar ao outro. Para o citado autor, uma social-democracia é melhor implementada pela união forte dos três Poderes, com diferentes instituições compartilhando compromissos comuns, em vez de dividir a governabilidade onde instituições controladas por uma parcela de Poder interferem nas políticas feitas por instituições controladas por outra.

Todavia, o constitucionalismo transformador vai além, se caracteriza pela interpretação e aplicação das normas constitucionais de modo que promovam mudanças sociais profundas, com a finalidade de alcançar os objetivos que estão previstos nas Constituições. Veja-se que o contexto latino-americano é marcado por desafios como violência generalizada, exclusão social, extrema desigualdade, instituições domésticas fracas (devido aos hiper presidencialismos), além de certa falta de independência judicial e corrupção (Bogdandy, 2019, p. 1). Essas mudanças são de grande magnitude e requerem um forte compromisso de muitos atores de toda a sociedade e muita vontade política, razão pela qual a atuação dos Tribunais não teria como – e nem deveria – promover essas mudanças de forma isolada.

Sob a ótica do Constitucionalismo Transformador, é possível enfrentar profundas deficiências estruturais, frequentemente atribuídas a instituições fracas, que lidam com insegurança, impunidade e corrupção, bem como confrontar as inaceitáveis condições de vida de grande parte da população que compõe grupos em situação de vulnerabilidade (Bogdandy; Mac-Gregor; Antoniazzi; Piovesan; Soley, 2017, p. 6). Cabe destacar que, ao analisar o papel da jurisdição constitucional, uma das ideias centrais que dá suporte ao constitucionalismo transformador é a concepção de instituições e procedimentos para aplicar efetivamente as promessas sociais das Constituições e o desenvolvimento (impulsionamento) das transformações necessárias para a promoção de um Estado de bem-estar (Roa Roa, 2022, p. 106).

Nota-se que o Constitucionalismo Transformador não adota uma perspectiva meramente descritiva para os direitos fundamentais e direitos humanos. Ele compreende seus textos normativos como mandamentos que direcionam a ação estatal em uma perspectiva prescritiva para a promoção dos objetivos dispostos na Constituição Federal e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Em outras palavras, extrai-se dos direitos legítimos mandatos transformadores para cumprir os objetivos previstos nas Constituições dos Estados.

O constitucionalismo transformador, desse modo, se caracteriza tanto pelo que ele é pelo que ele deve ser (Fowkes, 2017, p. 100-101). Ou seja, geralmente o texto constitucional contém um extensivo rol de direitos positivos, explicitamente contempla o desenvolvimento do Direito e a concretização de objetivos ambiciosos, cria deveres públicos e privados para agir de acordo com esses objetivos. Esse constitucionalismo abraça a mudança (imperativa) por força da Constituição e uma função mais ativa do julgador, em vez de uma postura passiva e deferente no exercício do controle jurisdicional.

O Judiciário desempenha, assim, um papel que ajuda a implementar, gradativamente, o projeto constitucional como um “motor de inovações transformadoras” dentro de uma democracia constitucional (Bogdandy, 2015, p. 35). Esse diálogo proposto por um constitucionalismo transformador advém tanto das cortes internacionais e regionais de direitos humanos, impulsionado pelo ICCAL, como por um diálogo interno entre os Poderes constituídos e com a sociedade civil. Conforme destaca Bogdandy (2015, p. 37), “[...] o sistema jurídico pode oferecer uma contribuição importante e específica ao processo de transformação, ainda que claramente não possa substituir o processo político em sentido amplo”.

*The transformative constitutionalism approach is not, however, without limits. Part of the challenge pertains to the “political nature of the project”, and the argument that transformative adjudication is a disguised form of politically progressive interpretation (Liebenberg; Quinot, 2012 apud Govindjee, 2020, p. 230).*

Para manter uma atuação jurídica, seja com uma interpretação mais progressista politicamente ou mais contida, quando do controle sobre questões políticas, passou a ser necessário uma prestação jurisdicional com o máximo de clareza quanto às premissas morais e políticas na fundamentação da decisão (Fowkes, 2017, p. 102). Além disso, não se ignoram as críticas que apontam que por vezes o constitucionalismo transformador se aproxima de um conceito vazio, pois defende a mudança, a menos que isso não aconteça, e a ousadia judicial, a menos que a situação exija contenção. Do mesmo modo, se apresenta estrategicamente arriscado, pois sacrifica os limites claros e desafios contundentes de um conceito simples e oferece, desse modo, cobertura para juízes reacionários e outros opositores da transformação escondidos nas suas ambiguidades (Fowkes, 2017, p. 105).

Além disso, considerando uma visão pragmática, para fazer cumprir as aspirações constitucionais, é importante que os tribunais encontrem amparo em aliados institucionais e sociais para avançar com essas mudanças sociais, para que as decisões sejam efetivamente executadas e que se alcance a proteção almejada. O papel dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como organizações sociais e cidadania em geral, são essenciais para um avanço coletivo para alcançar os objetivos constitucionais (Roa Roa, 2022, p. 107-108). Assim, é importante construir fundamentos jurídicos sólidos para as decisões e intervenções judiciais, bem como oportunizar o diálogo e a cooperação com os demais Poderes, criando um contexto institucional favorável às mudanças sociais, para evitar movimentos adversos (inclusive de retrocesso social) à transformação que se busca implementar.

Uma decisão precipitada e sem o devido diálogo com os demais Poderes e com a sociedade civil pode acarretar uma resposta diversa do esperado. O impacto gerado poderá acarretar um movimento de repulsa à decisão, com medidas que fortaleçam uma posição contrária (ainda que majoritária e que possa afrontar os direitos de minorias defendidas pela decisão) para preservar o *status quo* dominante, rejeitando a decisão tomada pela Corte Constitucional e colocando, por vezes, em debate a legitimidade e os limites dos tribunais constitucionais<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Como exemplo de diálogos que envolvem questões transformadoras, mas que apresentam posições divergentes entre a deliberação judicial e a deliberação legislativa, pode-se citar a discussão sobre a recepção dos dispositivos que criminalizam a interrupção da gravidez voluntária no STF (ADPF n.º 442, cujo julgamento está pendente) enquanto a discussão legislativa por vezes propõe restringir ainda mais sua prática (PEC n.º 29/2015 e PL n.º 1.904/2024) no âmbito do Congresso Nacional; bem como a discriminação do usuário de drogas (RE n.º 635.659, com repercussão geral - Tema n.º 506 – que foi julgada no sentido de afastar a natureza penal do ilícito e criando um critério quantitativo objetivo para a definição de usuário flagrado com maconha) enquanto o Congresso Nacional busca constitucionalizar a criminalização em resposta ao julgamento da Corte (PEC n.º 45/2023).

Essa resposta de rejeição à decisão judicial por parte da sociedade civil<sup>20</sup> ou até mesmo institucionalizada pelos demais Poderes com propostas legislativas<sup>21</sup> (leis e até de emendas constitucionais) para revisar a jurisprudência é conhecida como efeito *backlash*, como a manifestação pura e simples do dissenso à decisão judicial (Valle, 2013, p. 10). Cabe destacar que o efeito não necessariamente é algo negativo, como sustenta Post e Siegal (2007, p. 7)<sup>22</sup>, pois a teoria do “constitucionalismo democrático” prevê esse efeito como a intenção do povo de influenciar no conteúdo de sua Constituição, ampliando a participação popular via debates e conferindo maior legitimidade e eficácia para as decisões judiciais<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Como exemplos de uma forte reação da sociedade civil contrária a uma decisão judicial, Leal e Hoffmann (2021, p. 196-197) citam a reação após o julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n.º 135/2010, de iniciativa popular) pelo Recurso Extraordinário n.º 633.703, com repercussão geral (Tema 387), e as Ações Declaratórias de Constitucionalidade n.º 29 e n.º 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.578, julgados entre 2011 e 2012, diante do descontentamento com a aplicação da lei apenas a partir das eleições de outubro de 2012, uma vez que a Corte negou a aplicação da Lei para as eleições de 2010 por força do art. 16 da Constituição, que determina um prazo para a lei ser aplicada em processos eleitorais; bem como, em maior grau de rejeição, a decisão que reconheceu o direito à união homoafetiva no Brasil, pois quando da sua implementação sofreu forte resistência de setores da sociedade, inclusive com recusa de muitos cartórios e até juízes de aplicar o entendimento da Corte, contrários ao julgamento do STF (ADI n.º 4.277/DF e ADPF n.º 132/RJ julgadas em 2011). Isso levou o CNJ a expedir a Resolução n.º 175/2013 para esclarecer sobre o assunto, sendo ainda necessário enfrentar o tema na ADI n.º 4.966 (sobre a constitucionalidade da Resolução) pendente de julgamento e Projeto de Lei n.º 6.583/2013, conhecido como Estatuto da Família.

<sup>21</sup> Nesse sentido, cita-se o caso do julgamento que declarou inconstitucional, por uma maioria apertada de 6 a 5, a Lei n.º 15.299/2013 do Estado do Ceará que regulamentava a prática da vaquejada (ADI n.º 4.983 – julgada em outubro de 2016). Em sequência, como resposta ao julgamento, foi proposta Emenda à Constituição ainda em 2016, aprovada em junho de 2017 como EC n.º 96/217, incluindo o §7º ao artigo 255 da Constituição. Assim, não se consideram mais cruéis as práticas desportivas que utilizem animais em manifestações culturais, autorizando a prática da vaquejada. A questão restou novamente judicializada com a propositura das ADI n.º 5.728 e n.º 5.772 contra a citada EC, pendentes de julgamento (Leal; Hoffmann, 2021, p. 198-199).

<sup>22</sup> “*Democratic constitutionalism affirms the role of representative government and mobilized citizens in enforcing the Constitution at the same time as it affirms the role of courts in using professional legal reason to interpret the Constitution. Unlike popular constitutionalism, democratic constitutionalism does not seek to take the Constitution away from courts. Democratic constitutionalism recognizes the essential role of judicially enforced constitutional rights in the American polity. Unlike a juricentric focus on courts, democratic constitutionalism appreciates the essential role that public engagement plays in guiding and legitimating the institutions and practices of judicial review. Constitutional judgments based on professional legal reason can acquire democratic legitimacy only if professional reason is rooted in popular values and ideals*” (Post; Siegal, 2007, p. 7).

<sup>23</sup> Além disso, importa destacar que esse diálogo entre os Poderes, mesmo com a adoção de um controle de constitucionalidade forte, permite respostas legislativas (ainda que com certas limitações) e um diálogo institucional que promova, em certa medida, um debate público sobre o ponto em questão. E esse diálogo é inerente à democracia constitucional. A exemplo disso, observa-se no direito comparado o controle de constitucionalidade forte do sistema colombiano (Roa Roa, 2019, p. 492-511), que permite o controle de constitucionalidade de leis ao mesmo tempo que autoriza o Congresso à promulgação de nova lei similar sobre a matéria, desde que adapte o conteúdo à sentença que determinou a invalidação ou, por outra via, a adoção de uma reforma constitucional como mecanismo de ter a última palavra dentro do sistema democrático. Porém, neste último caso, além de evitar vícios de formalidades, a jurisprudência aponta que poderá incorrer em vícios de competência (quanto intenta substituir, ainda que parcialmente, a Constituição), pois a função de constituinte derivado não pode

Roa Roa (2022, p. 108) destaca que: “Os juízes não podem, não devem e não é desejável que o façam, impulsionar sozinhos as transformações sociais”. Se a agenda política for regressiva<sup>24</sup> (promovendo contrarreformas), aos juízes recai uma importante função de conservar e defender os avanços obtidos para o progresso social. Do contrário, os juízes devem ser deferentes com os impulsos transformadores de outras searas, impulsionando a mudança, apontando pontos cegos e identificando cargas de inércia.

Entenda-se por pontos cegos (*blind spots*) (i) de aplicação: quando a aplicação da lei em abstrato pode causar efeitos que infringem direitos fundamentais no caso concreto, por pressões em deliberações legislativas ou limitações na previsão legislativa; (ii) de perspectiva: quando se deixa de apreciar o impacto em determinado direito ou grupo social; ou ainda (iii) de acomodação: quando o ato normativo promove um objetivo legislativo claro, mas negligencia outros igualmente valiosos constitucionalmente, onde a falta de experiência ou falta de aparelhamento dificulta perceber uma melhor acomodação para os mesmos direitos. Já as cargas de inércia (*burdens of inertia*) ocorrem quando (i) impulsionadas pelas prioridades, devido à prevalência de interesses eleitorais de certos grupos, gerando concorrência para a definição do que é mais premente ou saliente; (ii) impulsionadas pela coalizão, devido à dificuldade de consenso para a regulamentação do conteúdo do direito, gerando custos que dividem o próprio partido ou grupo, o que compromete a atuação conjunta; ou mesmo quando são (iii) cargas compostas de inércia, decorrentes da exigência de formas sustentadas e complexas de ação Administração Pública, combinando com a inércia do processo legislativo (Dixon, 2007, p. 402-403).

Vale destacar que, em alguns casos, a inércia ou ponto cego é proposital, sendo uma opção da maioria representativa não regular determinado direito, inviabilizando-o, por ser contrário ao mesmo. Nesses casos, a interferência do Judiciário para a promoção da transformação almejada pelos objetivos constitucionais pode custar, no

---

substituir, apenas reformar o disposto pelo constituinte originário. Tal controle parece muito semelhante ao brasileiro, sendo que no caso do Brasil ainda há de forma expressa quais conteúdos são cláusulas pétreas (art. 60, §4º, da Constituição Federal).

<sup>24</sup> Entenda-se aqui o retrocesso em matéria de direitos humanos e fundamentais conquistados, não confundindo retrocesso com uma agenda conservadora ou os avanços com uma agenda progressista. São legítimas as demandas tanto do campo conservador como progressista, sendo que o que se está mencionando aqui como retrocesso são contrarreformas em matérias que violam os direitos já assegurados.

momento político inoportuno, um efeito *backlash* que gere uma regulamentação contrária aos fins constitucionais<sup>25</sup>.

Conforme Olsen e Kozicki (2021, p. 96), a centralidade judicial do constitucionalismo transformador requer o diálogo, na medida em que decisões estruturais demandam múltiplos atores na sociedade, políticas públicas e produção legislativa, bem como um modelo dialógico que favoreça a cooperação entre esses atores. Vale, nesta linha, também ressaltar as palavras de Klare sobre o constitucionalismo transformador:

*By transformative constitutionalism I mean a long-term project of constitutional enactment, interpretation, and enforcement committed (not in isolation, of course, but in a historical context of conducive political developments) to transforming a country's political and social institutions and power relationships in a democratic, participatory, and egalitarian direction. Transformative constitutionalism connotes an enterprise of inducing large-scale social change through nonviolent political processes grounded in law (Klare, 1998, p. 150).*

O conceito desenvolvido por Klare parte da premissa de um papel construtivo do Direito, com seus múltiplos atores e instituições, que pode desempenhar transformações sociais. Cabe destacar que o constitucionalismo transformador possui duas vertentes, que se diferenciam por sua amplitude. A primeira, mais abrangente, engloba todo o tipo de desenvolvimento constitucional que promova mudança democrática. Já a segunda, mais restrita, se relaciona com a transformação dos défices sistêmicos, que exigem transformações estruturais (Bogdandy; Mera; Antoniazzi, 2022, p. 40-41).

De todo modo, o constitucionalismo transformador realça o potencial transformador do Direito, considerando o papel de uma jurisdição constitucional comprometida com os ideais constitucionais, enfrentando as causas estruturais geradoras de desigualdade e de violência. A Constituição, por esse viés, assume fins estabelecidos em seu texto que servem de legítimos comandos constitucionais a serem seguidos para a promoção da igualdade e respeito aos direitos fundamentais e humanos, buscando uma democracia participativa.

---

<sup>25</sup> A título exemplificativo, cita-se o caso do reconhecimento da união homoafetiva pelo STF (ADI n.º 4.277/DF e ADPF n.º 132/RJ julgadas em 2011) e toda a dificuldade de sua implantação, conforme mencionado na nota de rodapé n.º 20. Mesmo mais de uma década depois do julgamento, tramita no Congresso Projeto de Lei n.º 5.167/2009, que tem por finalidade proibir o casamento entre pessoas do mesmo sexo, demonstrando assim a forte reação que perdura por mais de uma década em sentido contrário ao julgamento da Corte.

Essa transformação não se compreende como um fenômeno temporário, que acaba quando todos alcançam igual acesso aos recursos e básicos serviços. A abordagem transformadora é um ideal permanente (Langa, 2006, p. 354), cujo olhar cria um espaço no qual o diálogo e a contestação são possíveis, onde a mudança é constante. Não se trata de uma abordagem transitória, na qual a Constituição possui uma perspectiva de transformar a realidade social em razão de uma posição histórica peculiar ou metas socioeconômicas, mas sim vislumbrar uma sociedade que sempre estará aberta à mudança e contestação, que sempre é definida pela transformação.

Gonvindjee (2020, p. 224) destaca que este compromisso deve estar acompanhado pelas múltiplas partes interessadas na consecução dos objetivos de justiça social. Isso inclui uma democracia com dimensões participativa e deliberativa, suporte judicial, e execução dos direitos humanos por meio de instituições não governamentais e do setor privado. O autor destaca que a dificuldade enfrentada pelas Constituições dos países em desenvolvimento que carecem de direitos socioeconômicos judicializáveis é que elas acabam necessitando de um alinhamento jurídico e político, o que resulta na exigência de formas mais ativistas de intervenção judicial. Considerando a estrutura de Constituições transformadoras, os juízes no Sul global têm assumido um papel de “*norm entrepreneurs*” (empreendedores de normas). Assim, esses juízes têm estabelecido normas e ampliado o rol de *policymakers* (formuladores de políticas). A título exemplificativo, os autores Mathew, Pellisery e Narrain (2020, p. 14) citam que a Alta Corte de Delhi forçou o governo a tomar medidas para melhorar a qualidade do ar na cidade, por meio de instituição de regulamentação para os veículos.

Decisões destinadas a promover interesses públicos acabam muitas vezes sendo contestadas por razões processuais, e menos por questões substantivas. Isso porque o sistema judicial foi estruturado em um modelo clássico de litígios entre agentes privados (de natureza adversarial) que muitas vezes é utilizado de forma a prejudicar o interesse público (Mathew; Pellisery; Narrain, 2020, p. 14).

Todavia, não se pode ignorar que as Constituições servem para resolver dramas político-sociais em momentos de crise (Gargarella; Courtis, 2009, p. 10), sendo então imprescindível questionar: qual é o problema-objetivo fundamental da Constituição brasileira? A Constituição Federal de 1988, por exemplo, tem, em seu artigo terceiro<sup>26</sup>,

---

<sup>26</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

seus objetivos fundamentais, dentre eles a redução das desigualdades sociais e regionais, o que requer o enfrentamento de discriminações estruturais, para erradicar a marginalização de pessoas ou grupos minoritários, livre de qualquer forma de discriminação.

Se esse é um dos desígnios da Constituição, evidentemente que todos os Poderes estão vinculados e obrigados a cumprir esse objetivo. Citando passagem do julgamento da Corte Constitucional da África do Sul, *Minister of Health v. Treatment Action Campaign* de 2002, Govindjee (2020, p. 230) menciona *“If the courts find that states have failed to give effect to their constitutional obligations when formulating and implementing policies that are subsequently challenged as being inconsistent with a supreme constitution, they ought to be constitutionally bound to say so”*.

Diante do exposto, compreende-se o Constitucionalismo Transformador como uma abordagem jurisdicional que permite uma transformação estrutural para coibir as práticas discriminatórias profundamente arraigadas na sociedade, com o propósito de promover uma sociedade mais igualitária. Desse modo, as decisões com uma vocação transformadora que são objeto deste trabalho estão inseridas em um contexto que instrumentaliza a tutela jurisdicional como catalizador das promessas constitucionais, promovendo a concretização desses objetivos, reforçando a necessidade de adequação da estrutura estatal como um todo para a promoção dos direitos assegurados pelo Estado, como legítimos mandamentos que direcionam a atuação estatal.

## 2.2 O PAPEL DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE* NA AMÉRICA LATINA NO ENFRENTAMENTO À DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL: UM DIÁLOGO ENTRE AS CORTES INTERNACIONAIS E REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E, NO ÂMBITO INTERNO, ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS PELA CONCEPÇÃO DE UM CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR

---

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

O enfrentamento da discriminação estrutural não é objeto exclusivo da jurisdição constitucional. Trata-se de um problema enfrentado também em âmbito internacional, a exemplo do trabalho desempenhado pela Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos. A desigualdade estrutural é uma mazela generalizada na América Latina, sendo possível constatar não apenas violações de direitos fundamentais como também direitos humanos, o que requer a tutela jurisdicional também em âmbito regional.

Assim, impende começar por compreender o objeto da tutela, ou seja, os direitos humanos e os direitos fundamentais. Consoante ensina o jurista espanhol Luño (2013), os direitos humanos possuem um caráter axiológico, ou seja, são valores que norteiam as relações humanas e que visam especialmente à proteção de uma vida digna. Já os direitos fundamentais não possuem a mesma amplitude em sua concepção, pois apresentam um sentido mais preciso e estrito, descrevendo o conjunto de direitos e liberdades jurídica e institucionalmente reconhecidos. Desse modo, estes são direitos reconhecidos e positivados pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido:

*[...] <<derechos humanos>> aparece como un concepto de contornos más amplios e imprecisos que la noción de los <<derechos fundamentales>>. Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico concreta las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que con la noción de los derechos fundamentales se tiende a aludir a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada (Luño, 2013, p. 42).*

Parte da doutrina entende que os direitos humanos não estão restritos ao direito institucionalmente estabelecido por um determinado Estado, sendo um conjunto de exigências e enunciados jurídicos superiores aos demais direitos, uma vez que são inerentes aos seres humanos. Ou seja, são inerentes por se tratar de direitos que não se concebem em razão de concessões da sociedade política, da produção legislativa humana, mas por fazerem parte da natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca, no sentido que muito bem leciona Gorczewski (2009, p. 20), de que são direitos fundamentais (no sentido de essenciais) porque sem eles o homem não é capaz de existir, de se desenvolver e participar de forma plena da vida.

Todavia, há também outra corrente que compreende de forma diversa a distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, sendo expoente dessa visão, à qual o presente trabalho se filia, os ensinamentos de Sarlet (2003, p. 33), que dispõe que o termo “direitos fundamentais” se destina àqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional, positivados por um determinado Estado. Já para a concepção de “direitos humanos”, o referido autor aponta a sua relação com os documentos produzidos em âmbito internacional, onde diversos Estados reconhecem como posição jurídica, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, pretendendo uma validade universal para todos os povos e de forma atemporal, o que denota um caráter supranacional.

Cabe referir ainda que, para Sarlet, a equiparação do termo “direitos humanos” com os “direitos naturais” não parece correta:

[...] uma vez que a própria positivação e normas de direito internacional, de acordo com a lúcida lição de Bobbio, já revelou, de forma incontestável, a dimensão histórica e relativa dos direitos humanos, que assim se desprendera - ao menos em parte (mesmo para os defensores de um jusnaturalismo) - da ideia de um direito natural. Todavia, não devemos esquecer que, na sua vertente histórica, os direitos humanos (internacionais) e fundamentais (constitucionais) radicam no reconhecimento, pelo direito positivo, de uma série de direitos naturais do homem, que, neste sentido, assumem uma dimensão pré-estatal e, para alguns, até mesmo supra-estatal. (Sarlet, 2003, p. 34).

Desse modo, com base nos ensinamentos do supracitado autor, pode-se afirmar didaticamente que direitos do homem (e da mulher, por óbvio, sem qualquer distinção de gênero) abrangem o sentido de direitos naturais pré-estatais não, ou ainda não positivados; direitos humanos no sentido daqueles direitos positivados na esfera do direito internacional; e direitos fundamentais como aqueles reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno, de forma particular para cada Estado (Sarlet, 2003, p. 34).

Embora se reconheça a citada diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais, o presente trabalho não se aterá de forma mais extensa a sua distinção em razão da Constituição brasileira possuir um amplo rol de direitos fundamentais, a ponto de não haver na prática algum direito previsto na Convenção Americana que não possa ser assegurado pela própria Constituição brasileira atual. Mas essa distinção é necessária para compreender quais direitos (no caso, os direitos humanos,

reconhecidos pelos tratados internacionais e ratificados pelo Estado) que o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIDH) visa proteger.

Exposto isso, como visto no tópico anterior, os Tribunais têm desempenhado sua tutela jurisdicional com o engajamento exigido pelos dispositivos normativos para suprir os déficits de proteção para a concretização dos direitos fundamentais – especialmente pela tutela das Cortes Constitucionais – e direitos humanos – sobretudo pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Além dessa vocação transformadora, há similaridades entre a jurisdição constitucional dos países americanos que, somado ao esforço do SIDH, tem-se construído um *corpus iuris*<sup>27</sup> interamericano para salvaguardar os jurisdicionados desta região.

No caso da América Latina, o Constitucionalismo Transformador é caracterizado por duas particularidades que diferenciam sua aplicação na região dos demais países em que pode ser encontrado. A primeira delas é que não apenas a Constituição dos países dá suporte para essa atuação transformadora, mas também o regime internacional, por meio de instituições operacionais: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A segunda particularidade é a existência de um diálogo horizontal entre as instituições nacionais, como juízes nacionais, promotores e procuradores, defensores públicos, ONGs e outros. Desse modo, as instituições se apoiam mutuamente, por meio do controle de convencionalidade<sup>28</sup>, gerando um processo dinâmico e um entrelaçamento contínuo,

---

<sup>27</sup> Entenda-se por *corpus iuris* ou corpo jurídico o conjunto estruturado e inter-relacionado de uma série coesa de normas jurídicas relacionadas com uma matéria específica ou com uma compreensiva coleção normativa de uma jurisdição e lugar determinado. No caso latino-americano, a parte dogmática inclui as Constituições nacionais, os tratados internacionais em matéria de direitos humanos e a Convenção Americana, enquanto a parte orgânica conta com tratados de comércio e de integração, tudo organizado por meio da teoria do bloco de constitucionalidade. No tocante à matéria de direitos humanos e fundamentais, a partir da análise da teoria do bloco de constitucionalidade, Constituições nacionais, Carta Americana, jurisprudência nacional e da Corte IDH, é possível constatar um *ius commune* para essa matéria com o seu respectivo *corpus* (Herrera, 2021, p. 257-260).

<sup>28</sup> O controle de convencionalidade envolve as instâncias interamericanas (CIDH e Corte IDH) e as autoridades nacionais dos Estados Partes da Convenção Americana, conformando as normas jurídicas internas aplicadas aos casos concretos com a Convenção Americana e os padrões da Corte IDH. Conforme Antoniazzi (2014, p. 291-292): “*Comprende el alcance de los derechos fijados por el órgano jurisdiccional, estableciendo estándares normativos así como las restricciones permitidas en una sociedad democrática, precisando las obligaciones positivas de los Estados, utilizando los estándares internacionales y de otras latitudes. Uno de los aportes esenciales y a la vez uno de los desafíos permanentes de la Corte interamericana se centra, precisamente, en la capacidad de guiar la actuación de los Estados democráticos y la jurisprudencia de los tribunales nacionales. Con el mecanismo del control de convencionalidad, que debe ser ejercido ex officio por todas las autoridades y no sólo del Poder Judicial, emerge [...] ‘un nuevo entendimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos al concebirse ahora como un ‘sistema integrado’, que involucra las instancias*

sendo que as instituições internacionais<sup>29</sup> servem como ancoragem e impulsionam o discurso regional, (Bogdandy, 2019, p. 4).

A ideia de um constitucionalismo latino-americano não é nova, todavia, no Século XXI, adotou novos contornos, no sentido de um *Ius Constitutionale Commune*, ao rejeitar as ideologias tradicionais da América Latina (conservadorismo, liberalismo e radicalismo), passando a adotar características positivas, combinando a dogmática do direito nacional e internacional público, orientação metodológica focada em princípios, centralidade dos direitos e estratégia de buscar transformações graduais (Bogdandy, 2015, p. 16). Essa nova abordagem indica mudança na realidade política e social da região, para criação das condições sociais e políticas necessárias para a consolidação da democracia, do Estado de Direito e dos direitos humanos (Bogdandy, 2015, p. 19).

O fortalecimento, ao longo dos anos, do SIDH na deliberação sobre a proteção dos direitos humanos, somada à submissão dos Estados membros à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e à Jurisdição da Corte IDH, evidencia a construção de um *Ius Constitutionale Commune* para a América Latina (ICCAL). Nesse contexto, a Corte IDH, ciente do papel desempenhado para a proteção dos direitos no âmbito regional e dos potenciais efeitos gerados pelas decisões aos jurisdicionados, possui em sua jurisprudência menções expressas à “vocação transformadora” do constitucionalismo da região.

A título exemplificativo, cita-se o Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México, que confirmou viola es de direitos humanos por parte do Estado diante das irregularidades e deficiências da atua o das autoridades pela falta de diligência nas investiga es relacionadas ao desaparecimento e morte de Claudia Ivette

---

*interamericanas (Comisión y Corte IDH) y autoridades nacionales de los Estados Parte del Pacto de San José, lo que ‘está forjando progresivamente un aut ntico Ius Constitutionale Commune Americanum como un núcleo sustancial i indisoluble para preservar y garantizar la dignidad humana de los habitantes de la región’*”.

<sup>29</sup> A título exemplificativo, cita-se o diálogo com a Corte IDH a partir da decisão do STF na ADPF 347. Observa-se por vezes a refer ncia   jurisprudência daquela Corte, sendo o objeto de aprecia o da ADPF as condi es violadoras de direitos das pessoas privadas de liberdade diante das condi es constatadas no sistema carcerário brasileiro. Observa-se que além de referenciar a Resolu o emanada pela Corte IDH (de 22 de novembro de 2018) – que determinou medidas necessárias para a tutela das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho –, o Min. Cristiano Zanin também destacou que “(...) as medidas provisórias impostas ao Brasil por meio da referida resolu o são dotadas de efeito vinculante e seus motivos transcendem do objeto inspecionado na cidade do Rio de Janeiro – Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho –, para todos os presídios onde ocorram flagrante viola o aos direitos humanos, tendo em vista que esta   uma situa o incontroversa e já admitida pelo Estado Brasileiro” (Brasil, 2023a, p. 198-199).

Gonzáles, Esmeralda Herrera Monreal e Laura Berenice Ramos Monárrez encontradas mortas em 2001. Destaca-se que a Corte IDH reconheceu na sentença uma “cultura de discriminação” contra a mulher que contribuiu com os homicídios das vítimas, diante da falta de prevenção desses crimes, apesar do pleno conhecimento da existência de um padrão de violência de gênero que deixou centenas de mulheres e meninas assassinadas:

450. A Corte recorda que o conceito de “reparação integral” (*restitutio in integrum*) implica o restabelecimento da situação anterior e a eliminação dos efeitos que a violação produz, bem como uma indenização como compensação pelos danos causados. Entretanto, levando em consideração a situação de discriminação estrutural na qual se enquadram os fatos ocorridos no presente caso e que foi reconhecida pelo Estado (pars. 129 e 152 *supra*), as reparações devem ter uma vocação transformadora desta situação, de tal forma que as mesmas tenham um efeito não somente restitutivo, mas também corretivo. Nesse sentido, não é admissível uma restituição à mesma situação estrutural de violência e discriminação (Corte IDH, 2009, p. 105).

Nota-se que a sentença não apenas busca uma indenização e compensação pelos danos causados, mas também aplicar medidas com um viés voltado para a correção da situação estrutural de violência e discriminação, almejando a transformação do *status quo* para atender ao conceito de “reparação integral”. Outro exemplo de sentença da Corte IDH é o Caso Atala Riffo e crianças vs. Chile, no qual abordou elementos de discriminação estrutural em torno de minorias sexuais. Novamente a Corte IDH reforçou a noção de reparações com vocação transformadora para gerar mudanças estruturais:

267. A Corte ressalta que alguns atos discriminatórios analisados em capítulos anteriores se relacionaram com a reprodução de estereótipos associados à discriminação estrutural e histórica que têm sofrido as minorias sexuais (par. 92 *supra*), especialmente em questões que dizem respeito ao acesso à justiça e à aplicação do direito interno. Por esse motivo, algumas das reparações devem ter uma vocação transformadora dessa situação, de maneira a ter um efeito não só restitutivo, mas também corretivo, com vistas a mudanças estruturais que desarticulem os estereótipos e práticas que perpetuam a discriminação contra a população LGTBI (Corte IDH, 2012, p. 77).

O aspecto corretivo das medidas adotadas pela Corte IDH, especialmente nos casos em que se tem uma situação de violação estrutural ou sistêmica de direitos humanos, é resultado de uma evolução qualitativa da atuação da Corte para o enfrentamento dessas violações. Nesse sentido, o juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Poisot menciona, em um de seus votos<sup>30</sup>, os desdobramentos das medidas determinadas ao longo da evolução da jurisprudência regional, moldado pelo conceito de “reparação integral”:

*9. Bajo este entendido, la Corte ha considerado la necesidad de ordenar diversas medidas, toda vez que los modos específicos de reparar varían según la lesión producida. Por lo que, además de contemplar las medidas de restitución y compensaciones pecuniarias otorgadas desde la emisión de su primera sentencia de reparaciones, a partir del año 2001 las medidas de satisfacción y garantías de no repetición adquirieron una especial relevancia a fin de asegurar que hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Interamericano, no volvieran a ocurrir y de revertir el efecto de los mismos. Así, a lo largo de su historia, la Corte ha ordenado a) la investigación de los hechos que generaron las violaciones y, en su caso, identificar, juzgar y sancionar a los responsables; b) la restitución de derechos, bienes y libertades; c) la rehabilitación, a través de asistencia médica, psicológica y/o psiquiátrica, así como desde una perspectiva psicosocial; d) la satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas o para dignificar su memoria; e) las garantías de no repetición de las violaciones, y f) la indemnización compensatoria por concepto de daño material e inmaterial.*

*10. Más recientemente, y en lo que puede caracterizarse como un salto cualitativo en la forma de entender las reparaciones relativas a la violación de derechos humanos ocurridas en contextos de violaciones estructurales o sistémicas, la Corte ha establecido que ante esta situación la reparación debe tener una vocación transformadora “de tal forma que las mismas no tengan un efecto sólo restitutivo sino también correctivo” (Corte IDH, 2015, p. 172-173).*

No âmbito interno brasileiro, percebe-se que diversas medidas de aproximação da jurisdição constitucional com o SIDH têm sido adotadas, especialmente nos últimos anos. Contudo, nem sempre foi assim. Antoniazzi (2014, p. 287) ressaltava há mais de uma década que a abertura do Supremo Tribunal Federal era mais tímida no que tange ao SIDH. A recepção de estândares internacionais era mais permeável à jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos e do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha. Ou seja, a postura do STF era mais conservadora que a atual e se restringia mais aos pronunciamentos emitidos pela Corte IDH em sua função consultiva. Para a autora, essa postura da Corte brasileira mostrava um interesse em

---

<sup>30</sup> A transcrição acima é extraída do Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru, no qual abordou a responsabilidade do Estado peruano pela execução extrajudicial de Eduardo Nicolás Cruz Sánchez e ausência de investigações efetivas para apurar a responsabilidade pelas mortes de Eduardo Nicolás Cruz Sánchez, Herma Luz Meléndez Cueva e Víctor Salomón Peceros Pedraza (três integrantes do Movimento Revolucionário Túpac Amaru) no âmbito da operação de resgate denominada “Chavín de Huántar”. A operação se sucedeu em razão de quatorze membros do grupo armado supracitado ter feito 72 reféns entre 1996 e 1997. Foi alegado que essas três pessoas, já cessada a sua hostilidade (*hors de combat*), foram encontradas sob custódia de agentes do Estado e, no momento de sua morte, eles não representariam uma ameaça aos seus captores.

preservar sua autoridade e uma atitude nada dialógica, interpretando como a negação à jurisprudência da Corte IDH, mesmo tendo o país se submetido à sua jurisdição.

No mesmo sentido, Leal (2020, p. 43-73) apresenta o histórico de decisões do STF que mencionam a jurisprudência da Corte IDH. A pesquisadora ressalta que desde 2008 (quando da primeira referência na ADPF 144) até 2016 há um número diminuto de citações diretas, com o seu uso apenas em termos de reforço argumentativo, não se evidenciando ou explicitando a prática de um controle de convencionalidade. Pelo contrário, a lógica de prevalência da Constituição foi frequentemente reiterada nesse primeiro período de menções de casos, constatando-se casos em que se neutralizou a jurisprudência da Corte IDH. Tal cenário passou a se alterar em 2017, com a ampliação da utilização de referências ao SIDH, como decorrência de iniciativas como a formação e capacitação dos agentes ligados ao Poder Judiciário.

Como medidas de aproximação, no atual panorama, cita-se o acordo de cooperação técnica (Brasil, 2021a) firmado pelo presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ministro Luiz Fux, datado de 07/12/2021, com a CIDH. Seu objetivo é consolidar as políticas de proteção aos direitos humanos, ampliando o trabalho desenvolvido pelo CNJ no que tange ao acompanhamento das decisões da Corte IDH para abranger também o cumprimento das recomendações para prevenir e reparar as violações encontradas em fiscalizações pela CIDH.

Outros documentos que merecem destaque são a Resolução n.º 364 de 12/01/2021 (Brasil, 2021b), que regulamentou a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte IDH pelo CNJ e a Recomendação n.º 123 de 07/01/2022 (Brasil, 2022c), que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”. São passos importantes para a incorporação de uma prática conectada ao que ocorre no SIDH, contribuindo para a disseminação do controle de convencionalidade no Brasil e também para o reforço da noção de proteção multinível e da própria noção do *ius constitutionale commune*.

No âmbito das publicações, os “Cadernos de Jurisprudência do STF: Concretizando Direitos Humanos” contam com volumes dedicados aos direitos de grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade, demandando atenção da tutela jurisdicional, tendo sido já publicados nove volumes sobre os direitos das

peças LGBTQIAP+ (Brasil, 2022e), das mulheres (Brasil, 2023c), da igualdade racial (Brasil, 2023b), dos povos indígenas (Brasil, 2023d), das pessoas privadas de liberdade (Brasil, 2024g), sobre liberdade de expressão, democracia e novas tecnologias (Brasil, 2024h), direito ao cuidado (Brasil, 2025f), direito ao ambiente e emergência climática (Brasil, 2025e) e direito das pessoas com deficiência (Brasil, 2025g). Além dessa obra, lançou-se a segunda edição do livro *Convenção Americana sobre Direitos Humanos anotada com jurisprudência da Corte IDH e do STF* (Brasil, 2022f).

Soma-se a esse esforço as sessões da Corte IDH realizadas no território brasileiro, sendo que a primeira experiência ocorreu com o 27º Período Extraordinário de Sessões da Corte IDH, entre os dias 28 e 31 de março de 2006 na sede do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Cita-se também o 49º Período Extraordinário de Sessão, entre os dias 11 e 15 de novembro de 2013 no Tribunal Superior do Trabalho (TST), o 150º Período Ordinário de Sessões, entre os dias 22 e 26 de agosto de 2022 no STJ e o 167º Período Ordinário de Sessões, entre os dias 20 e 24 de maio de 2024 no STF. Além da realização de audiências, esses eventos também abrangem seminários e diferentes atividades que aproximam o diálogo entre as Cortes. Sobre as referidas sessões realizadas em maio de 2024 no STF, Fachin e Roa Roa (2024) destacaram:

[...] Entre muitos outros aspectos, o ministro Barroso evidenciou a fluidez do STF para interagir com o direito interamericano na luta contra a pobreza e a desigualdade ou a importância dos parâmetros regionais de direitos humanos para os avanços do STF nas ações afirmativas para os afrodescendentes. Frente às promessas não cumpridas do constitucionalismo latino-americano, o ministro Barroso indicou que estas ocupam a agenda da Corte IDH e afirmou: “E para isso estamos também nós, no STF, para fazer avançar esta agenda”. Concluiu reconhecendo que no STF buscam “implementar no Brasil na maior extensão possível as decisões da Corte IDH e estamos aumentando essa interlocução com a Corte” por meio de um sistema eletrônico que monitora o cumprimento das decisões do tribunal interamericano. Finalizou com a apresentação dos documentos nos quais o próprio STF divulga as decisões da Corte IDH.

Além dessa aproximação do Judiciário brasileiro com a Corte IDH, por meio de cooperação técnica, importa destacar a postura de reconhecimento à jurisprudência da Corte IDH e do respeito às normas internacionais que tratam da proteção dos direitos humanos. Pode-se observar nos julgados do Supremo Tribunal Federal, como aqueles citados nos “Cadernos de Jurisprudência do STF: Concretizando Direitos Humanos” menção expressa à jurisprudência da Corte IDH e seus parâmetros de

proteção, o que corrobora e reforça, por sua vez, a perspectiva do *Ius Constitutionale Commune*.

Esse diálogo entre as Cortes é um elemento estrutural do ICCAL para edificar um direito comum. Antoniazzi (2014, p. 283) aponta para a importância de como os Tribunais nacionais exploram os padrões de proteção do SIDH, o que representa a base para o desenvolvimento do ICCAL, para que a jurisprudência desenvolvida atenda as condições particulares dos países membros e contribua para consolidar o Estado de Direito e a qualidade da democracia.

Cabe mencionar que o conceito do ICCAL se refere ao direito positivo e, ao mesmo tempo, ao discurso jurídico sobre ele, tendo dois aspectos essenciais em sua abordagem: uma nova abertura dos sistemas jurídicos estatais latino-americanos para um denominador comum em direito internacional (ainda que tal abertura seja expressa em um ou poucos artigos das Constituições); e um discurso comum de direito comparado (Bogdandy, 2015, p. 21-22).

O primeiro ponto se deve muito ao papel da Convenção Americana, sendo que os direitos constitucionais estatais e o direito internacional público se fortalecem mutuamente, construindo um “bloco de constitucionalidade” para assegurar as garantias e promessas estabelecidas, com uma orientação comum aos sistemas jurídicos estatais. Nota-se que essa compreensão de unidade é reforçada quando a Corte IDH descreve o conjunto de tratados de direitos humanos como um *corpus iuris*, conferindo a esse um papel de orientação comum aos sistemas jurídicos estatais.

Já a intensificação do estudo do direito constitucional comparado acaba servindo à democracia, como parte de um projeto transformador impulsionado pelo ICCAL. Assim, diferentes pesquisadores do âmbito regional passam a analisar o constitucionalismo (especialmente no contexto pós governos autoritários) não mais de forma isolada, mas em prol de um constitucionalismo contemporâneo para a região.

Percebe-se que a essência do ICCAL, no âmbito regional, é assegurar a implementação das decisões e cumprimento das promessas centrais das constituições dos países Latino-Americanos, compromissos estes assumidos sobretudo após a transição de governos autoritários da década de 1970 e 1980 para democracias, atribuindo ao direito constitucional um potencial emancipador. O problema que se enfrenta, comum a todos os países, é que seus ordenamentos jurídicos e estruturas reais de poder não se ajustaram a essas decisões e promessas constitucionais, sendo que a ausência de mudanças concretas evidencia uma baixa

efetividade dessas disposições normativas voltadas à inclusão com um componente social. Assim, muitas dessas promessas restaram “adormecidas” por muito tempo (Gargarella, 2013, p. 144-146).

Vale destacar que no século passado a instabilidade política da região esteve atrelada ao sistema político que primava por um regime de hiper presidencialismo, mantido em certa medida após a redemocratização dos países, com grande concentração de poder, muitas responsabilidades e muitas expectativas sobre a figura do(a) presidente e em sua popularidade. Para resistir às reformas anti-presidencialistas, muitas mudanças implicaram em reconhecer mais direitos fundamentais, inclusive o reconhecimento do *status* constitucional para direitos humanos reconhecidos em tratados internacionais (Gargarella, 2013, p. 150-151).

As Constituições desse período concederam maior proteção a grupos tradicionalmente discriminados, uma abertura maior aos direitos humanos do direito internacional, o reconhecimento do caráter multicultural das novas sociedades, entre outras medidas. Porém, em relação à organização do poder, manteve a concentração sobre o Executivo.

Gargarella (2013, p. 156-158 e 161-162) destaca, assim, duas diferentes esferas presentes nas Constituições desse período, demonstrando uma tensão entre a organização do poder e a organização dos direitos, pois as diferentes seções da Constituição não são nem autônomas, nem auto operacionais, nem indiferentes, ou seja, os direitos são uma espécie de barreira ou limite ao poder, do mesmo modo que aqueles dependem de um contexto legal, institucional e político para serem implementados. Por essa razão, os direitos sociais foram bloqueados sistematicamente por décadas diante de uma estrutura liberal de poder, onde o hiper presidencialismo enfraqueceu os direitos sociais que foram constitucionalizados e desmantelou o estado de bem-estar social almejado, especialmente quando esses direitos contribuiriam para o empoderamento de setores sociais que poderiam desafiar a autoridade desse poder.

Desse modo, conforme expõe Herrera (2021, p. 224-225), a parte dogmática da Constituição, com referência aos princípios e valores da carta política, prevendo os direitos e deveres da ordem constitucional, assemelha-se a uma “sala de navegação” ou “sala de controle” de um barco (segundo a ideia de J. Elster) que determinam o rumo que se deve seguir. Já a outra esfera, a parte orgânica, responsável pela forma de organização e distribuição dos poderes, estabelecendo a divisão dos poderes

públicos, seus limites e funções a serem exercidas, organismos de controle e as bases para o manejo do sistema econômico, eleitoral, territorial, etc., constituem uma “sala de máquinas” (nas palavras de Gargarella).

*[...] the fact that the reforms seemed to have concentrated their energies in the section of rights, without taking into account the impact that the organization of power tends to have upon those very rights that were then (extra) protected. Notably, legal reformers concentrated most of their energies in the creation of new rights, leaving the organization of powers basically untouched. [...] legal reforms maintained the closed “doors of the engine room” of the Constitution: the core of the democratic machinery was not changed, the engine of the Constitution did not become the main object of their attention, as if their mission concluded with their work on the rights section; as if the main controls could only be touched by the closest allies of those in power (Gargarella, 2013, p. 185-186).*

Apenas com uma mudança na postura do Judiciário ao longo das décadas que se sucederam após a promulgação das Constituições, somado ao fenômeno de forte compromisso judicial assumido por normas e diretrizes do direito público internacional que conduziram para uma nova política na ordem internacional, foi possível despertar as referidas cláusulas adormecidas das Constituições latino-americanas. Neste cenário, o ICCAL contribui ao promover a inserção dos ordenamentos jurídicos estatais em contextos mais amplos, destacando uma função intraestatal do direito internacional e promovendo uma ideia de referência para orientar a transformação, com uma vocação prática para estruturar e engendrar comunicação, dotando de sentido as construções doutrinárias capazes de converter essas promessas e garantias em realidade (Bogdandy, 2015, p. 26-28).

Ao demonstrar o reconhecimento à jurisprudência da Corte IDH e reforçar seus parâmetros de proteção, a Corte brasileira também se insere no controle de convencionalidade, atenta às normas de direitos humanos previstas nos tratados que o Brasil é signatário, em defesa dos direitos que formam um grande bloco de constitucionalidade (Alcalá, 2012, p. 30). Vale lembrar que a emenda constitucional n.º 45 de 2004 acrescentou o parágrafo terceiro ao artigo quinto da Constituição (Brasil, 1988), estabelecendo que os tratados sobre direitos humanos, aprovados por maioria do Congresso, seriam equiparados às emendas constitucionais, sendo incorporados à Carta. Desse modo, tanto a garantia substantiva dos direitos constitucionais como a abertura constitucional (também adotada pelos demais países latino-americanos, embora com variações significativas) geraram espaço para o ICCAL (Bogdandy; Urueña, 2021, p. 34-35).

Como características essenciais para uma concepção do constitucionalismo transformador, Arguelhes e Süssekind (2022, p. 2.565) apontam a existência de um texto constitucional com dispositivos que, para serem cumpridos, demandem mudança social; que essa mudança prevista no texto implique na vinculação da ação estatal positiva para a sua promoção; e que essa mudança encontre suporte nas ideias e práticas dos atores relevantes dentro do sistema jurídico que está inserido. Considerando que constitucionalismo transformador não se limita ao âmbito regional, englobando a experiência em outros países do Sul global, a exemplo de Índia e África do Sul (Bogdandy; Urueña, 2021, p. 31), as peculiaridades do SIDH e o diálogo institucional percebido na América Latina são marcas desse fenômeno experimentado na região latino-americana. Logo, o ICCAL aproveita dessa doutrina para promover legítimas transformações por meio da proteção dos direitos humanos, agregando às instituições (internacionais e nacionais) uma legítima vocação transformadora, desempenhada por meio do controle de convencionalidade e de constitucionalidade, encaminhando os Estados na direção da concretização das promessas constitucionais.

No âmbito nacional, diante do dever de tutela, para provocar uma mudança significativa de comportamento, a Corte Constitucional acaba por intervir na política pública em questão por meio de um diálogo com os outros Poderes. Nessa mesma direção, Bogdandy (2019, p. 3-5) aponta que com a noção de constitucionalismo transformador o direito constitucional pode ser compreendido como um instrumento de mudança, a partir do desenvolvimento de uma jurisprudência direcionada aos problemas estruturais que toma com seriedade o mandato transformador extraído de constituições transformadoras.

Roa Roa (2022, p. 102-103) defende que o constitucionalismo transformador possui relação com o modelo de constitucionalismo fraco e forte de Tushnet. No contexto da América Latina tem se dado preferência ao modelo forte de controle de constitucionalidade, considerando o contexto de hiperpresidencialismo e de acentuada desigualdade social, o que requer um alto nível de centralidade da função judicial e uma atuação jurisdicional ordinária atenta à exclusão e à desigualdade. Entretanto, a aplicação do modelo forte não é absoluta, pois um dos elementos centrais do constitucionalismo transformador é a promoção de diálogo, razão pela qual não adota uma postura fechada ao diálogo (entre os tribunais nacionais e

internacionais, bem como das Cortes com as autoridades nacionais) como preconiza um modelo forte.

O constitucionalismo transformador também subscreve, segundo Roa Roa, a tese de Alexy, segundo o qual os juízes são considerados representantes argumentativos das pessoas ou dos grupos excluídos que procuram assegurar seus direitos com a tutela judicial. Como condição para essa representação argumentativa, Alexy (2005, p. 580) menciona a necessidade de argumentos bons ou plausíveis, suficientes para deliberação ou reflexão, aceitáveis por pessoas racionais por razões de correção, a pondo de gerar aceitação dos membros da sociedade.

Diante desse entendimento, o constitucionalismo transformador acaba impondo limites ao modelo de controle fraco na América Latina, uma vez que se faz necessário otimizar o princípio da igualdade e tornar realidade as promessas sociais constantes na Constituição. O modelo fraco acabaria impondo determinados limites à função jurisdicional para evitar ou mitigar a intervenção judicial na proteção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, além de permitir respostas tecnocratas às decisões judiciais, o que afetaria a concretização desses direitos por uma perspectiva econômica e de sustentabilidade fiscal. O modelo fraco, por vezes, não seria suficientemente sensível à discriminação contra as minorias latino-americanas (como a população carcerária por exemplo). Portanto, para Roa Roa (2022, p. 103-104), o constitucionalismo transformador se opõe à aplicação de mecanismos que possam esvaziar de conteúdo as competências judiciais, retirando dos tribunais internos “a última palavra” (observando o modelo de presidencialismo exacerbado, cujo legislador é pouco independente do Executivo).

Cabe destacar que uma das ideias centrais que dá suporte ao constitucionalismo transformador é “[...] *el diseño de instituciones y procedimientos para aplicar efectivamente las promesas sociales de las Constituciones y desarrollar las transformaciones necesarias para construir un Estado de bienestar*” (Roa Roa, 2020, p. 6-7). Para fazer cumprir as aspirações constitucionais, é importante que os tribunais encontrem amparo em aliados institucionais e sociais para avançar com essas transformações.

Nesse contexto, a noção de Häberle contribui para a análise da Constituição a partir de uma perspectiva cultural, resultante das interações e cristalizações que ocorrem entre o texto normativo e o entorno cultural, sendo que a interpretação constitucional também sofre com a ação do tempo e do espaço. Para ele, a

Constituição é uma *res publica* (Häberle, 1980, p. 141) que diz respeito a todos e a cada um, a partir da qual se desenvolve a noção de uma “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”. Além das tradicionais questões (funções e objetivos da interpretação e os métodos de interpretação), Häberle (1997) lança luz sobre a questão dos sujeitos da interpretação, apontando para uma perspectiva democrática, onde a interpretação aparece como um espaço de exercício da cidadania.

Veja-se que todos os órgãos estatais integram a sociedade aberta dos intérpretes (Häberle, 1997), possuindo, de alguma forma, poder de conformação na interpretação do texto constitucional. O Legislativo, por exemplo, desempenha uma função precursora na interpretação da Constituição ao elaborar as leis de acordo com ela. A própria opinião pública desempenha um papel na interpretação, em especial sobre as leis que despertam maior interesse. E o Tribunal, no âmbito da jurisdição constitucional, também deve zelar para que a interpretação considere e proteja os interesses daqueles que não participaram e não participam desse processo, de interesses não-representados ou não-representáveis.

Logo, a interpretação deve ser compreendida com maior amplitude, abrangendo todos os participantes da vida política e pública, em sentido amplo. Diante desse processo aberto de interpretação, a Constituição não pode advir de um mundo ideal (como no direito natural), mas sim da experiência concreta, da sua vivência pela sociedade. E isso causa, por conseguinte, um deslocamento contínuo dos limites entre legislação e jurisdição, pois essa flexibilidade requer que esses limites sejam constantemente renovados e reconstruídos (Leal, 2007, p. 126).

Assim, essa potencialização da discussão no âmbito da jurisdição constitucional, com a ampliação dos atores envolvidos para a construção de decisões substantivas para a resolução de problemas estruturais presentes na sociedade converge com a noção de processo aberto de interpretação proposta por Häberle e com o agir comunicativo (discurso orientado para o entendimento) de Habermas mencionado no tópico anterior.

Esse entendimento corrobora com o papel da “comunidade de prática” na promoção das transformações sociais. Conforme Bogdandy e Urueña (2020b, p. 137-141), a noção de comunidade de prática surgiu em 1991, com a noção de “aprendizagem situada” trabalhada pela antropóloga Jean Lave e o sociólogo Étienne Wenger. Assim, a aprendizagem é fundamentalmente um processo social, não conectado apenas por conceitos abstratos, mas também pela ação, o que implica em

socialização. Desse modo, a comunidade de prática é um grupo de pessoas, unidas informalmente por experiências compartilhadas e que atuam conjuntamente com um compromisso mútuo, uma ação conjunta e que possuem um repertório compartilhado, como palavras, ferramentas, ações, histórias, conceitos etc., que se tenha produzido ou adotado e que se converteu em parte de sua prática.

O uso desse conceito permite explicar o funcionamento do constitucionalismo transformador na América Latina, demonstrando um equilíbrio entre agência e estrutura. Também não significa homogeneidade dos projetos de distintos atores, não existindo um único objetivo, mas sim um entendimento comum compartilhado do que estão fazendo, por meio de suas instituições, tanto os atores nacionais e internacionais contribuem para as interações reiteradas e para o aprendizado que contribuem para gerar um direito latino-americano comum, que abarca a Convenção Americana, sua jurisprudência e elementos dos sistemas jurídicos nacionais, compartilhando assim uma mesma estrutura (instituições, corpo de leis, atores, desafios e realidades).

Para compreender a sua atuação, vale destacar que o direito interamericano dos direitos humanos se converteu em um fenômeno da vida real, como uma prática social, na qual um grupo de pessoas que interagem no SIDH, tendo como base a Convenção Americana, impulsionam suas agendas e buscam cumprir os mandatos previstos no referido documento (Bogdandy e Urueña, 2020b, p. 137). Esse grupo é constituído por diferentes atores, como por exemplo ONGs transnacionais, organizações que protegem as vítimas em seus territórios, clínicas em faculdades de Direito, tribunais nacionais que interpretam e aplicam a Convenção e a jurisprudência da Corte IDH, servidores que trabalham com os direitos humanos nos governos nacionais, juízes do Sistema Interamericano e inclusive políticos que incluem os direitos humanos em suas agendas.

Assim, o papel de salvaguardar os direitos humanos e fundamentais, especialmente no âmbito interno, não é exclusivo dos Tribunais. Porém, cabe a esses assumir uma postura proativa para estabelecer os mínimos para o debate que ocorre não apenas nas Cortes Constitucionais, mas no debate público em geral, com o propósito de prevenir a repetição das causas, em especial os casos de violações estruturais de direitos.

Em que pese haja críticos que apontam que essas intervenções judiciais se traduzem na judicialização das demandas sociais e, conseqüentemente, desativam a

mobilização social e geram expectativas vãs, Herrera (2021, p. 327-328) questiona se os próprios grupos sociais sentem sua luta desmobilizada ou se ocorre justamente o contrário, ou seja, a intervenção judicial acaba empoderando a sua mobilização. Para o autor, o constitucionalismo contemporâneo envia uma ação comunicativa para a sociedade em geral, orientando essa ao estabelecimento de um núcleo mínimo constitucional por meio de estândares jurisprudenciais, recordando o Congresso e o Governo, bem como outros organismos públicos e privados, as obrigações constitucionais ante a inação ou passividade dos demais atores chamados ao debate.

Para Herrera (2021, p. 328), a atuação judicial dos juízes é uma obrigação de desempenhar um papel histórico que deveriam executar desde a divisão do poder; e o constitucionalismo transformador impulsiona à necessidade de o juiz nacional e supranacional contemporâneo desempenhar um papel nas mesmas condições de poder que os demais (nem abaixo nem acima dos demais Poderes). Isso não significa que não há questões para se ajustar nessa configuração. Porém, não há como voltar à etapa contemplativa do passado, que primava pela separação estanque de poderes de Montesquieu, proveniente de um outro contexto histórico, em que a interpretação literal apontava a atuação do juiz como mera boca que pronunciava as palavras da lei, de forma passiva, incapaz de modificar sua força ou seu rigor (Herrera, 2021, p. 323-324).

A atuação das Cortes Constitucionais, como visto acima, possui um papel importante em garantir os mandamentos constitucionais previstos em cada Constituição. Frisa-se que o ICCAL se orienta por três princípios fundamentais: o respeito aos direitos humanos, à democracia e ao Estado de Direito. Em sua base estão os direitos fundamentais e os direitos humanos, possuindo assim um conteúdo transformador das Constituições que provém principalmente dos direitos fundamentais, sendo esses direitos a pedra angular da mobilização da sociedade civil e por encontrar nas sentenças judiciais sobre os direitos humanos e fundamentais (produto frequentemente da luta entre grupos sociais), força de caráter especificamente jurídico. Ainda que a efetiva garantia desses direitos não seja sempre uma realidade, os direitos possuem forte impacto, inclusive transformador, e proporcionam uma linguagem comum jurídica, política e social (Bogdandy, 2015, p. 28-29).

Os direitos humanos, como construção conceitual e ideal prático, servem para evitar a instrumentalização das pessoas. São concebidos de “*un material muy etéreo*”

(Arango, 2014, p. 28), o que requer sua institucionalização, não bastando sua positivação para se fazerem uma realidade. A atuação do Estado para assegurar os direitos (em sentido positivo e negativo) é fundamental, razão pela qual sua proteção efetiva é reconhecida nas Constituições e tratados internacionais, requerendo diversos mecanismos, ações e procedimentos de defesa judicial para sua concretização.

As características específicas dos direitos previstos no ICCAL advêm da devida importância dada às grandes injustiças (sobretudo a violência), exclusão de diversos grupos desfavorecidos na região (pois o princípio da igualdade não pode ser compreendido como mera proibição de discriminação, exigindo a superação das acentuadas desigualdades sociais existentes), ênfase dada à dimensão coletiva (de grupos que advogam em litígios demandando transformação social) e proteção dos direitos fundamentais, além de um certo ceticismo com os grandes projetos políticos, pois entende pela necessidade de transformações reais e graduais (Bogdandy, 2015, p. 29-31).

Em meio às injustiças, observa-se que os grupos minoritários historicamente discriminados não possuem força para impor sua visão; todavia, em um Estado de Direito, nem as majorias possuem legitimidade ética para impor sua visão por força própria (Herrera, 2021, p. 328-329). Para o autor, é fundamental desjudicializar sem desmobilizar as demandas sociais, sendo que o papel contramajoritário das Cortes constitucionais se justifica como um constitucionalismo de “retaguarda”, e não de “vanguarda” (conforme termos apropriados de Santos<sup>31</sup>).

Logo, a resposta transformadora está atrelada à mudança de papel na forma de entender o constitucionalismo, assegurando com a tutela jurisdicional as ferramentas constitucionais mínimas para serem usadas por esses grupos marginalizados e, assim, garantir um equilíbrio no choque entre as visões entre grupos majoritários e minoritários. Frisa-se que esse conflito não possui natureza meramente política, mas também abarca questões jurídicas (especialmente no que tange à igualdade) e muitos outros aspectos de esferas que se relacionam entre si.

---

<sup>31</sup> Ou seja, esse constitucionalismo de retaguarda advêm de uma teoria que abrange o avanço e o retrocesso, como parte de um processo dialético que não supõe a ideia de totalidade, mas sim de diferentes processos de totalização, sempre inacabados e sempre em competição (Santos, 2017, p. 131-132). Para Herrera o cenário hipotético em que as demandas sociais se resolvam de forma pacífica e harmoniosa sem a intervenção judicial é uma idealização, sendo que o oposto seria um cenário de luta e confrontação, por meio de uma revolução (que representaria a vanguarda), o que é rechaçado pelo constitucionalismo transformador (Herrera, 2021, p. 328).

*La jurisprudencia no está arrebatando o desmovilizando la solución a los reclamos de los grupos afectados. Todo lo contrario: ante la inacción de los demás poderes, lo que se procura es señalar la inclusión de la protección de estas comunidades en la agenda política. Es bastante el camino por recorrer, no sólo en la zona de cornisa del poder, sino también en la gran mayoría de prácticas, en las que incluso las apuestas por Constituciones e interpretaciones contextuales transformadoras siguen siendo meras promesas, y en los que desde distintos escenarios — con las Cortes interesadas como ejes (para mal o para bien) — se trabaja para su materialización (Herrera, 2021, p. 329).*

Quando compreendida a democracia como procedimento, Arango (2014, p. 31-33) elucida as diferentes formas de expressar a vontade popular, dependendo dos pressupostos teóricos que se adota como ponto de partida. A primeira concepção, o modelo liberal de democracia, parte da abstrata ideia do indivíduo como livre e igual, porém reforça as desvantagens reais para as pessoas e grupos desfavorecidos, reforçando apenas uma concepção de liberdade negativa para regular as expectativas de comportamento. O segundo modelo, o deliberativo, parte de uma ideia de pessoa como ser dialogante, comunicativo e discursivo, que busca os acordos por meio de uma linguagem orientada ao entendimento. Esse modelo assegura maior legitimidade às decisões coletivas e se mostra antiautoritário, antipaternalista e aberto ao diferente. Contudo, não é suficiente para proteger efetivamente os grupos minoritários étnicos e culturais, não sendo suficientemente sensível à perspectiva de gênero e sequer capta em toda a sua dimensão as assimetrias das desigualdades econômicas em sociedades não bem ordenadas, com alto grau de disfuncionalidade institucional e debilidades da sociedade civil.

Para o autor (Arango, 2014, p. 31-33), o modelo de democracia social se diferencia por tomar a sério a necessidade de incluir todos os seres humanos no processo e transformar este meio a sociedade, democratizando-a não apenas no âmbito público político (por meio de procedimentos formais como a eleição dos representantes mediante o sufrágio universal), mas também no âmbito público informal (dentro das empresas, famílias, partidos políticos, entre outras instituições). O modelo social se mostra mais amplo e apto a enfrentar os desafios de uma sociedade desigual como a do continente latino-americano, estando focado na racionalidade, exigindo uma permanente intervenção do Estado para assegurar os fins sociais que a Constituição persegue. Com isso, conclui-se que os juízes constitucionais de um Estado Social de Direito têm nesse modelo papel central para

evitar que os preceitos constitucionais sejam letra morta devido à realidade econômica e social, uma vez que a concretização desses dependem do exercício do poder político.

Desse modo, a jurisdição constitucional atua como um pilar do ICCAL, pois os juízes constitucionais possuem a capacidade de desbloquear o processo democrático e tomar decisões difíceis que os políticos não se atrevem a tomar em ocasiões em que há temor pelas consequências políticas da decisão (um exemplo claro desse papel é a defesa dos direitos básicos à população carcerária, considerando a impopularidade desse posicionamento). Hirschl (2004, p. 39) refere que, do ponto de vista dos políticos, delegar a autoridade de formulação de políticas aos tribunais pode ser um meio eficaz de reduzir os custos da tomada de decisão, assim como transferir a responsabilidade, reduzindo os seus riscos políticos.

Sweet destaca essa capacidade de desbloqueio do processo democrático como uma das causas da judicialização, apontando que, com a politização, os processos judiciais se tornam locais de formulação de políticas que complementam e, às vezes, rivalizam com o legislativo (Sweet, 2010, p. 199). Como as regras que regem o exercício do controle constitucional diferem das regras que regem a tomada de decisões parlamentares, essa diferença atrai a oposição (à maioria) ao tribunal, uma vez que sob as regras desse, reformula o ambiente estratégico em que os legisladores se encontram, forçando a maioria a participar do debate sobre aquela matéria em pé de igualdade, onde a maioria não consegue bloquear ou controlar a deliberação pública (Sweet, 2010, p. 198). De todo modo, a atuação jurisdicional é crucial quando atendidas as circunstâncias que exigem a tutela judicial para assegurar voz às minorias, ou seja, quando se constata a inação legislativa, clientelismo, baixa participação política e desigualdade social (Arango, 2014, p. 34).

Diante do exposto, compreende-se o papel das Cortes Constitucionais na construção de um *ius constitutionale commune*, o qual se sustenta na proteção integral dos direitos humanos e fundamentais, na concepção social da democracia e fundado no Estado de Direito, o que implica em uma compreensão participativa (devido à crescente judicialização) da jurisdição constitucional. Neste contexto, o papel desempenhado para a proteção dos direitos pela jurisdição constitucional e, igualmente, no exercício do controle de convencionalidade no âmbito regional e nacional, possui uma marcante “vocação transformadora” para o constitucionalismo da região. O diálogo institucional entre as Cortes (no cenário internacional) e entre as

instituições (no cenário nacional) são primordiais para a concretização dos direitos e para sanar os déficits de representação, bem como reforçam a compreensão de um *ius commune* a ser tutelado frente o grave quadro de desigualdade existente na região.

### 2.3 A INSERÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA CONCEPÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: É POSSÍVEL IDENTIFICAR, A PARTIR DA ADOÇÃO DE MEDIDAS ESTRUTURANTES, UMA POSTURA TRANSFORMADORA NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE?

Voltando-se o olhar para o cenário nacional, mais precisamente para a jurisdição constitucional, observa-se que o STF desempenha um importante papel para a defesa dos direitos fundamentais e humanos<sup>32</sup>. A Corte se insere dentro de um contexto de proteção multinível para assegurar que as promessas positivadas na Constituição e nos tratados internacionais que tratam de direitos humanos sejam observados, de forma a exigir do Estado o cumprimento das obrigações por ele assumidas.

Para a criação de um sistema jurídico multinível é necessário o diálogo, em especial, entre as Cortes Constitucionais, para que possam ser estabelecidos precedentes de proteção e efetivação desses direitos, culminando com o declínio do modelo tradicional de Estado-nação para a criação de uma nova forma de constitucionalismo capaz de atender as necessidades domésticas e internacionais de proteção e valorização da pessoa humana (Andrade, 2017, p. 76).

A compreensão do sistema multinível implica na coexistência de cada sistema (internacional e nacional), cada um corroborando com sua concepção de proteção a fim de proporcionar essa coexistência complementar de modo que a interação beneficie os sujeitos protegidos e seus direitos. Esse novo espaço / direito público é uma rede complexa e diversamente integrada por instituições e sistemas jurídicos, articulada em distintos níveis, não se restringe ao campo normativo e ao âmbito jurisprudencial (embora este trabalho tenha como foco o diálogo entre as Cortes), proporcionando uma hermenêutica cosmopolita, aberta, cruzada e comparada que potencializa tensões e ambivalências, cuja pluralidade de vozes impulsiona a proteção dos sujeitos e seus direitos (Fachin, 2020, p. 54-56 e 61).

---

<sup>32</sup> O vasto número de decisões mencionadas nos “Cadernos de Jurisprudência do STF: Concretizando Direitos Humanos” citados anteriormente exemplificam essa função.

Fachin (2020, p. 60-62) menciona que essa proteção proporciona um diálogo que se consiste em trocas e integração argumentativa livre entre os intérpretes e aplicadores do direito, cuja integração permite aprender com a prática estrangeira, aprimorá-la e complementá-la em prol do fortalecimento dos direitos na região, diante dos problemas semelhantes e respostas correlatas decorrente das realidades conexas da região. Para exemplificar o diálogo sem o envolvimento das Cortes, a autora cita a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006), resultado do diálogo entre o Legislativo brasileiro e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, após a recomendação do órgão internacional que resultou da petição encaminhada por Maria da Penha Maia Fernandes e diversas organizações não governamentais de proteção às mulheres.

Como já mencionado acima, as Constituições latino-americanas, em geral, possuem ao menos algum dispositivo que permita a abertura do ordenamento jurídico interno às disposições do direito público internacional, mais especificamente no que tange a salvaguardar os direitos humanos. No caso brasileiro<sup>33</sup>, o artigo quinto conta com o parágrafo segundo que abre o leque de direitos fundamentais de modo a não excluir os direitos decorrentes de tratados internacionais e, a partir da Emenda Constitucional n.º 45 de 2004<sup>34</sup>, inclui o parágrafo terceiro, permitindo a introdução dos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos no ordenamento

---

<sup>33</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)” (Brasil, 1988).

<sup>34</sup> Evidente que a abertura prevista pela cláusula por si só não basta, sendo que a própria questão da incorporação do §3º do art. 5º foi resultado de uma opção por uma postura conservadora – teoria dualista – em relação ao *status* dos tratados internacionais. No Brasil, a doutrina se dividia entre os monistas (que defendem que o Direito integra um único sistema, composto pelo direito interno e direito internacional, passíveis de antinomias e que necessita de regras para uma solução e hierarquia entre as normas) e dualistas (que defendem que são dois sistemas distintos, logo não geram conflitos entre as duas ordens, pois contíguas e não se interceptam, necessitando de uma transposição para a incorporação legislativa para a eficácia intraestatal) na concepção da posição hierárquica dos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos até o advento da EC 45/2004. Mesmo assim, o debate continuou referente aos tratados ratificados pelo Brasil em momento anterior à referida EC sem o quórum especial. O STF, em 2008, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, fixou o entendimento de que esses tratados anteriores à EC 45/2004 possuem caráter de supraprevalência, salvo se o legislador constitucional o submeter para aprovação sob o rito do procedimento especial introduzido pela EC (Leal; Alves, 2017, p. 121-122).

jurídico interno. Uma vez respeitado o rito estabelecido para essa incorporação, o disposto no direito internacional ingressa no ordenamento jurídico interno como norma equiparada à emenda constitucional.

Além disso, a submissão do Estado brasileiro à jurisdição da Corte IDH e o diálogo entre essa e o STF é mais um fator que permite afirmar a integração da jurisdição constitucional com o SIDH, compondo assim um sistema jurídico de proteção multinível que visa assegurar a proteção dos supracitados direitos na região. Esse sistema é “[...] marcado por diálogos, permeabilidade e incidências mútuas e recíprocas, a envolver as arenas global, regional e local, sob a inspiração do princípio maior da dignidade humana” (Piovesan; Hernandez, 2024a, p. 1.101).

O diálogo entre os juízes não caracteriza submissão e nem subordinação. Ele se manifesta em um contexto de um novo modelo constitucional multinível, marcado por intercâmbios, comunicações, debates ou confrontações entre os juízes sobre o sentido e alcance da proteção normativa sobre dispositivos que tratam de direitos humanos. Esses diálogos<sup>35</sup> podem ocorrer tanto entre juízes nacionais, internacionais ou supranacionais, sendo exigido desses a obrigação de justificar integralmente sua decisão, proporcionando argumentos suficientes e convincentes diante da interpretação de conteúdo referente aos direitos humanos. A globalização e o surgimento dos direitos humanos como potencial direito mundial, somado à constelação de direitos nacionais, implica em uma ordem onde a falta de hierarquia, o diálogo e a persuasão se transformam em ferramentas úteis para exercitá-los por meio do direito comparado. Mesmo o juiz nacional, aplicador e intérprete do direito

---

<sup>35</sup> Cavallo (2019, p. 66-77) apresenta cinco diferentes modalidades de diálogo entre os juízes nacionais em relação aos juízes internacionais. O primeiro deles, o diálogo conforme, representa a busca por harmonizar o direito nacional com o instrumento nacional convencional, no qual procura a convergência de interpretação ajustando a interpretação com os seus limites e conteúdo. O diálogo de interpretação construtiva se baseia no princípio de interpretação extensiva dos direitos fundamentais e no princípio de interpretação restritiva das limitações aos direitos fundamentais, alcançando interpretações mais favoráveis que são incorporadas pelo juiz nacional no seu controle interno (adotando métodos como a interpretação evolutiva e a interpretação dinâmica). A terceira modalidade, a interpretação antecipatória, consiste em se pronunciar antes do controle de convencionalidade, justamente em razão da complementariedade dos sistemas de proteção e da subsidiariedade do sistema internacional, evitando que o detentor do direito recorra ao amparo internacional e melhorando a efetividade dos direitos. Já a interpretação neutralizante é uma limitação direta por parte do juiz nacional das obrigações que emanam da Convenção, quando há uma submissão aparente, mas ao fundo se verifica as contradições, o que na realidade implica em não cumprir com o padrão mínimo proveniente do *corpus iuris* internacional. Essa quarta modalidade se utiliza de uma interpretação do juiz internacional para fundamentar, em outra situação que se difere da primeira, um posicionamento contrário. Por fim, a última modalidade é o modo de interpretação contraditório, onde há um diálogo de oposição, quando a jurisdição interna considera a interpretação internacional incorreta por não avaliar corretamente a norma de direito interna ou deixar de ponderar adequadamente outro direito ou um atributo determinado de outro direito que deve ser considerado, expressando fundamentadamente o seu desacordo.

comum de normas internacionais e supranacionais, no exercício do controle de convencionalidade, adquire poderes para descartar ou não aplicar normas nacionais (mesmo de valor constitucional) quando limitarem o alcance das normas internacionais e supranacionais, prevalecendo um padrão de proteção mais elevado (princípio *pro homine*<sup>36</sup>) (Cavallo, 2019, p. 63-65).

Consequentemente, o fortalecimento do constitucionalismo transformador pressupõe uma crescente intensidade e maior qualidade do diálogo judicial entre as instituições do SIDH e os atores judiciais internos, razão pela qual também depende da atuação das práticas adotadas e da boa-fé dos interlocutores desse diálogo. Dele se extrai o objetivo mútuo de incrementar a proteção aos direitos humanos e fundamentais, fortalecer a democracia e consolidar o Estado de Direito (Piovesan; Hernandez, 2024a, p. 1.095). Para tanto, as Cortes Constitucionais, como o STF, se utilizam (ou ao menos tem o potencial para se utilizar, pois nem sempre o faz) de técnicas dialógicas de forma racionalizada e empregando mecanismos de diálogo nos casos sob suas jurisdições de modo a promover, a exemplo das medidas citadas no tópico anterior, a aproximação da jurisdição constitucional com a Corte IDH e a CIDH.

O novo paradigma do constitucionalismo interamericano emergente incrementa as funções jurisdicionais, valoriza a independência do Poder Judiciário e permite neutralizar sinais precoces de autocracias insurgentes, na medida em que estas buscam negar ao poder judiciário sua independência e papel (Piovesan; Hernandez, 2024a, p. 1.095).

Como foi possível visualizar no tópico anterior, o constitucionalismo transformador possui um arquétipo responsivo, pois se mostra preocupado em responder à necessidade social e às aspirações previstas pela Constituição. Isso leva os atores do sistema jurídico a adotarem alternativas (como por exemplo o uso de remédios estruturais e a incorporação de institutos do Direito Comparado como o estado de coisas inconstitucionais e o compromisso significativo) para a execução dos mandatos constitucionais, considerando a lei separada da política, mas ainda preocupada com os seus efeitos na sociedade (Bogdandy; Urueña, 2021, p. 31). Ou seja, essa forma de ordenação jurídica incorpora ao arquétipo do direito autônomo (do

---

<sup>36</sup> Nesse sentido, Alcalá refere que “[...] *el juez nacional podrá aplicar preferentemente el derecho asegurado convencionalmente cuando la ley interna establezca un estándar más bajo que el que exige el derecho convencional, aplicando siempre la norma interna o convencional que mejor proteja el derecho fundamental en juego o aquella que lo limite o restrinja menos de acuerdo al principio favor persona o pro homine y el principio de progresividad, así el juez nacional puede censurar las normas contrarias a la norma convencional*” (Alcalá, 2012, p. 13).

pensamento jurídico formalista, no qual o objetivo do sistema jurídico é a legitimação) a busca por responder à necessidade social e às aspirações.

Ressaltado esse novo paradigma de um constitucionalismo interamericano emergente, é possível identificar uma atuação jurisdicional por parte do Supremo Tribunal Federal que exemplifica o disposto acima. Uma vez devidamente provocado, recai sobre a Corte o encargo de apreciar e deliberar sobre os déficits sistêmicos que configuram os desafios estruturais percebidos no Brasil. Trata-se de mazelas aprofundadas pela desigualdade social, padrões históricos de discriminação, violência epidêmica e enfraquecimento da democracia e do Estado de Direito (Piovesan; Hernandes, 2024b, p. 299-300). Desse modo, o Tribunal vem sendo constantemente instigado a apreciar demandas compostas por problemas estruturais e de grande repercussão para a sociedade.

Cita-se, a título exemplificativo, os processos RE 1.366.243/SC (que versa sobre o fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária, mas não padronizados, no Sistema Único de Saúde); ADPF 989/DF (que aponta falhas estruturais no atendimento às mulheres para a realização da interrupção voluntária de gestação nas hipóteses legais); ADPF 976 MC-Ref/DF (sobre as omissões do Poder Público que afeta a população em situação de rua que se encontram em extrema vulnerabilidade social); ADPF 991 MC-Ref/DF (que analisa a omissão da Administração Pública na adoção de medidas de proteção aos povos indígenas isolados e de recente contato); ADPF 709 MC-Ref/DF (que analisa as deficiências estruturais e orçamentárias na prestação do serviço público de saúde no contexto da pandemia de Covid-19 para os povos indígenas); ADPF 742 MC/DF (que analisa as deficiências estruturais e orçamentárias na prestação do serviço público de saúde no contexto da pandemia de Covid-19 para a população quilombola); ADPF 973/DF (que aborda o grave problema estrutural pela deficiência das políticas públicas contra o racismo institucional no Brasil em diferentes áreas, como saúde, segurança pública, alimentação, redistribuição de renda, etc.).

Igualmente, menciona-se a ADPF 347 MC/DF (que aborda a violência institucional e questões sistêmicas ligadas às violações massivas no sistema penitenciário brasileiro); ADPF 635/RJ (que identifica o uso arbitrário da força e da brutalidade policial como um quadro de violência estrutural nas incursões policiais nas favelas e comunidades pobres do Rio de Janeiro); ADPF 760/DF e ADO 54/DF (cujo tema são as falhas estruturais e omissões na política pública ambiental no

enfrentamento ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal); ADPF 743/DF, ADPF 746/DF e ADPF 857/MS (cujo pleito comum é reorganizar a política de prevenção e combate a incêndios e desmatamento na Amazônia e no Pantanal); ADPF 153/DF (que buscava o não-recebimento pela Constituição do disposto no §1º do art. 1º da Lei 6.683/1979 – Lei da Anistia dos crimes cometidos durante a ditadura militar) e ADPF 320/DF (que discute os efeitos da Lei da Anistia, em face do julgamento pela Corte IDH do caso Gomes Lund e outros vs. Brasil<sup>37</sup>, para os crimes de graves violações de direitos humanos cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que cometeram crimes políticos, bem como para crimes continuados ou permanentes).

O primeiro processo citado (RE 1.366.243/SC) aportou no STF a partir de um caso concreto de um cidadão (Roger Henrique Testa) que pleiteava uma medicação não padronizada pelo Sistema Único de Saúde. Foi interposto um Recurso Extraordinário pelo Estado de Santa Catarina perante a mais alta Corte do país. O recurso, com repercussão geral, tinha por objeto a constitucionalidade da legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versam sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), mas não padronizados no Sistema Único de Saúde (SUS).

O caso (Brasil, 2024j) teve desfecho com a homologação de um acordo interfederativo, formulado por uma Comissão Especial (como método autocompositivo de solução de conflitos estruturais) instituída no âmbito judicial e uma Comissão Intergestores Tripartite do SUS no âmbito extrajudicial, que abrangeram a concordância das Chefias dos Poderes Executivos Federal, Estaduais e Distrital e

---

<sup>37</sup> O caso refere-se à responsabilidade do Estado brasileiro pelos desaparecimentos forçados de integrantes da Guerrilha do Araguaia (um movimento de resistência ao regime militar formado por alguns membros do novo Partido Comunista do Brasil) ocorridos entre 1972 e 1975 (durante o período de ditadura militar), bem como pela falta de investigação do ocorrido. Entre abril de 1972 e janeiro de 1975, as Forças Armadas realizaram repetidas campanhas de informação e repressão contra integrantes da Guerrilha do Araguaia, incluindo seu massacre e desaparecimento. De acordo com a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecimentos Políticos, há 354 mortes e desaparecimentos políticos. Em 1979, o Estado aprovou a Lei 6.683/1979 – Lei da Anistia para os crimes cometidos durante a ditadura militar. Em virtude da referida lei, até o momento o Estado não investigou, processou ou sancionou criminalmente os responsáveis pelas violações de direitos humanos cometidas durante o regime militar. O Brasil restou condenado a reparar as violações cometidas e evitar sua repetição, determinando a condução eficaz da investigação penas dos fatos ocorridos a fim de esclarecê-los, adotar todos os esforços possíveis para determinar o paradeiro dos desaparecidos e dos seus restos mortais, assegurar tratamento médico e psicológico aos familiares das vítimas, implementar um curso de capacitação sobre direitos humanos para as Forças Armadas, adotar medidas necessárias para tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas, publicizar toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia, entre outras medidas (Corte IDH, 2010).

Municipais, estabelecendo de forma mais clara a assunção da competência e custeio dos fármacos, bem como estabelecendo as regras para as ações judiciais que solicitam medicamentos do SUS, buscando tornar o julgamento dessas ações mais eficiente e otimizar o uso do dinheiro público para esse tipo de demanda.

Esse caso exemplifica como uma lide individual pode, observada as devidas condições para tanto, provocar uma discussão no âmbito do STF de cunho estrutural, amplificando o impacto da decisão na sociedade. As decisões tomadas pelos entes da Federação, provocados pelo litígio judicial, resultaram em transformações na política pública de acesso aos medicamentos.

Outro processo que aborda falhas estruturais, onde o STF foi instigado a apreciar os problemas apresentados no sistema público de saúde, é a ADPF 989/DF (Brasil, 2022i). A ação tem como objeto os problemas enfrentados no atendimento às mulheres que necessitam realizar a interrupção voluntária de gestação nas hipóteses legais<sup>38</sup>, uma vez que enfrentam enormes dificuldades para ter acesso ao procedimento médico. A ação tem como finalidade a declaração de inconstitucionalidade de qualquer ato administrativo do Estado (especialmente do Ministério da Saúde) ou decisão judicial que restrinja a possibilidade de realização de aborto nas hipóteses legais; que implique em burocracia ou barreiras para a sua realização; além do reconhecimento da omissão do referido Ministério por não fornecer as informações adequadas sobre os procedimentos em sua comunicação e atendimento. Ainda que não tenha sido tomada qualquer decisão quanto ao mérito, observa-se a busca pela tutela judicial para a promoção de uma transformação no *modus operandi* no âmbito do SUS, diante da necessidade de se assegurar o que a legislação já prevê.

Outra ação que pleiteia medidas estruturantes é a ADPF 976, cujo objeto é a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Nesse caso, já há decisão referendada pelo plenário (Brasil, 2023e) do STF concedendo liminar, pois reconhece o quadro de graves omissões do Poder Público a ponto de gerar um potencial estado de coisas inconstitucional. Com esse fundamento, a Corte determinou medidas urgentes necessárias à preservação da dignidade da pessoa humana e à

---

<sup>38</sup> As hipóteses legais ocorrem quando não houver outro meio de salvar a vida da gestante (aborto necessário – art. 128, inciso I, do Código Penal), quando a gravidez resultar de estupro (aborto humanitário – art. 128, inciso II, do Código Penal) e quando constatada a gravidez de feto anencefálico (ADPF 54).

concretização da determinação constitucional que visa a uma sociedade livre, justa e solidária. Evidencia-se na decisão a pretensão<sup>39</sup> de promover mudanças significativas para a fixação de parâmetros mínimos de atuação do Poder Público no atendimento a essa população, de modo a assegurar o respeito aos direitos previstos na Constituição.

Dentre as medidas tomadas, a Corte determinou (Brasil, 2023e) que todos os entes da Federação observem, independente de adesão formal, a Política Nacional para a População em Situação de Rua, bem como requereu do Poder Executivo Federal a apresentação de um plano de ação e monitoramento para a implementação dessa política. Além disso, requereu dos Municípios e Distrito Federal medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens dessas pessoas, disponibilizem apoio das vigilâncias sanitárias que incluam abrigo aos animais dessa população (proibindo o recolhimento forçado dos pertences deles) e vedem o emprego de uma arquitetura hostil contra os moradores de rua. Além disso, apontou para o dever de prestar informações claras para essas pessoas e para promover a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua. O STF também fixou critérios a serem atendidos pela execução da política pública, como disponibilizar bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais, inspeção periódica dos centros de acolhimento, mutirões que promovam a sua cidadania e enfrentamento à violência que os atinge.

O plenário do Supremo Tribunal Federal também referendou a cautelar ADPF 991 MC-Ref/DF em prol de outro grupo em situação de vulnerabilidade, sendo que essa ação discute a intervenção judicial diante da omissão do Poder Público para a proteção dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC). A ação busca proteger a integridade das terras necessárias à subsistência e ao desenvolvimento de expressão cultural desses indígenas, bem como evitar a disseminação de patógenos que podem propagar doenças e até causar o extermínio dessa população.

Assim, o STF (Brasil, 2023f) determinou à União que mantenha vigente sempre as portarias que asseguram o uso das terras até o desfecho do processo demarcatório

---

<sup>39</sup> A exemplo de medidas adotadas para o enfrentamento aos problemas com moradia pela litigância estrutural, o relator cita os paradigmáticos casos *Government of the Republic of South Africa v Grootboom* julgado pela Corte Constitucional da África do Sul e a *Sentencia T-025/04* do Tribunal Constitucional da Colômbia (os quais serão abordados no capítulo seguinte) como exemplos do atual constitucionalismo no Sul Global, deixando clara a inspiração no Constitucionalismo Transformador para a Corte brasileira no caso sob julgamento (Brasil, 2023e, p. 55).

e a emissão de Portarias de Restrição de Uso para os povos indígenas isolados que se encontram fora de terras indígenas, bem como que apresente um Plano de Ação para a regularização e proteção das terras indígenas com a presença desse grupo em situação vulnerável contendo os requisitos elencados na decisão. Conjuntamente ao plano, determinou que fosse demonstrados os recursos necessários para a execução das tarefas do cronograma apresentado, com aportes financeiros que conceda recursos necessários à Funai. Paralelamente, no âmbito do Judiciário, determinou ao CNJ a instalação de um Grupo de Trabalho no âmbito do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão para o acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas à efetivação dos direitos dos PIIRC.

Segundo a requerente Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, as falhas e omissões do Poder Público que afetam os PIIRC decorrem da abertura das Terras Indígenas de isolados e povos de recente contato à terceiros, que exploram ilegalmente a área e desrespeitam a autodeterminação dos povos, como também pelo sucateamento e aparelhamento de entidades estatais especializadas em prover a proteção dos PIIRC, inclusive com ataques institucionalizados governamentais às terras em questão. As medidas liminarmente concedidas acima citadas demonstram uma atuação da jurisdição constitucional que busca assegurar uma efetiva concretização dos direitos impostos pela Constituição, inclusive quando esses, para serem materializados, enfrentam dificuldades provenientes da própria atuação estatal, considerando as falhas e omissões do Poder Público.

Não obstante isso, a decisão aborda de forma expressa a necessidade de compatibilização entre o resultado do controle de convencionalidade nacional com o decidido no controle de convencionalidade internacional. Conclui que não é razoável uma decisão do STF que opte por uma interpretação não acolhida pela Corte IDH, sendo que “esse ‘Diálogo das Cortes’ deve ser realizado internamente, para impedir violações de direitos humanos oriundas de interpretações nacionais equivocadas dos tratados” (Brasil, 2023f, p. 29).

O relator Edson Fachin, seguindo os ensinamentos de Ramos (2015, p. 408-410), expõe que o efetivo diálogo exige (I) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extra convencionais de direitos humanos aos quais o Brasil está vinculado; (II) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e suas consequências; (III) a menção à existência de

jurisprudência anterior sobre o objeto da lide provenientes de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculantes ao Brasil; (IV) e o peso dado aos pontos anteriores quando do julgamento.

A ADPF 991 MC-Ref/DF não é a única decisão que aborda as falhas estruturais do Poder Público com a população indígena, na verdade ela sucede a ADPF 709 MC-Ref/DF, que tratou das omissões no contexto da pandemia da Covid-19. O relator da ADPF 709, ministro Luiz Roberto Barroso, naquela oportunidade, se preocupou em ressaltar, desde o início, a necessidade de um diálogo institucional (Brasil, 2020d, p. 39), pois as medidas pleiteadas pelos requerentes exigem a mobilização de múltiplas instituições e agentes, destacando a necessidade de expertise técnica e experiência em suas respectivas áreas de atuação. O reconhecimento da complexidade do caso e da necessária interação entre as instituições demonstra a compreensão da limitação da capacidade institucional<sup>40</sup> do Supremo Tribunal Federal para, sozinho, sanar o problema apresentado.

Observa-se, pois, a necessidade de implantação de uma política pública voltada para a saúde dessa comunidade (tanto para protegê-la do contato de invasores, como para um adequado tratamento especializado), o que exige um “especial dever de proteção”<sup>41</sup> por parte do Estado para com essa parcela da população. Desse modo,

---

<sup>40</sup> Nesse sentido, importante destaque merece o trabalho de Sunstein e Vermeule (2002, p. 2-3), que abordam a análise da capacidade institucional do magistrado, criticando os debates sobre interpretação legal focados na questão de “como, em princípio, deveria ser o texto interpretado?”, centrados em uma figura heroica da capacidade do julgador, negligenciando a sua capacidade institucional, propondo uma abordagem que considere “como certas instituições, com suas distintas habilidades e limitações, interpretam determinados textos?”.

<sup>41</sup> Gilmar Mendes (Brasil, 2020d, p. 135) destaca que o Ministério Público Federal chamou a atenção para o descaso das autoridades brasileiras e outros órgãos internacionais (como o Alto Comissariado das Nações Unidas, a Secretaria-Geral da OEA e a Corte Interamericana de Direitos Humanos) para a necessidade de proteção especial dos povos indígenas no contexto da pandemia. Ainda no mesmo voto (Brasil, 2020d, 156), o ministro destaca que as comunidades indígenas fazem jus à proteção estatal específica, exemplificando com o art. 231, §5º, da CF/88, que prevê um nível de proteção especial e individual aos grupos indígenas em casos de epidemia. O termo “proteção especial” volta a aparecer no voto de Luiz Fux (Brasil, 2020d, p. 170 e 177), inclusive com tópico específico sobre “Diretrizes internacionais e constitucionais para a proteção dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-9 [Sic]”.

Soma-se à vulnerabilidade dos povos indígenas o histórico da relação do Estado com os mesmos, pois, além de padecerem com as doenças trazidas pelo “homem branco”, esse tomou seus territórios, aprisionou índios e impôs um processo de aculturação, dizimando povos inteiros, como ressaltado no voto do ministro Edson Fachin (Brasil, 2020d, p. 98). Para ele, não se trata de mera política governamental, mas de dever do Estado brasileiro a tutela da vida e da saúde dos índios e de suas comunidades, consoante prevê o próprio texto constitucional. Além disso, Fachin destacou que a situação calamitosa dos povos Yanomami e Ye'kwana foram discutidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que emitiu a Recomendação n.º 35/2000 para o Estado brasileiro atuar na sua proteção, devendo adotar as medidas necessárias para proteger os direitos à vida, à saúde e à integridade pessoal dos seus membros, por meio de medidas adequadas para prevenção da COVID-19 (Brasil, 2020d, p. 108).

foi reconhecida a vulnerabilidade das comunidades indígenas e a necessidade de um plano de enfrentamento voltado especificamente para elas.

Consequentemente, restou determinada: a criação de barreiras sanitárias, cujo plano de execução deveria ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação (Brasil, 2020d, p. 45); a instalação da referida Sala de Situação, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente, com a participação de representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública da União (Brasil, 2020d, p. 49); determinou-se à União desenvolver um plano de desintrusão, além das medidas emergenciais de contenção e isolamento dos invasores para evitar o contato (Brasil, 2020d, p. 51); foi determinado também que os indígenas aldeados (independente se a terra for homologada ou não) tivessem acesso ao serviço do Subsistema Indígena de Saúde, porém sem estender para os indígenas não aldeados (salvo em caso de indisponibilidade do SUS geral) (Brasil, 2020d, p. 53 e 56); por fim, foi determinada a elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros que contasse com a participação das comunidades indígenas em sua deliberação (Brasil, 2020d, p. 58). Essas medidas buscam a promoção de transformações nas estruturas estatais para assegurar os direitos da minoria indígena, intentando significativa transformação social para toda essa parcela da população, inclusive dando voz às lideranças da população afetada sobre as decisões da política pública empregada para a sua própria proteção.

Em ação similar, que abordou as falhas estruturais na proteção da população quilombola afetada pela pandemia da Covid-19, a ADPF 742 também determinou medidas estruturantes para remediar a situação. O STF julgou a ação determinando que a União elaborasse e implementasse um plano nacional de enfrentamento e monitoramento à pandemia para a população quilombola, além de incluí-los na fase

---

Igualmente, a decisão também cita a Recomendação n.º 01/2020 sobre a Pandemia e Direitos Humanos nas Américas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que faz menção específica ao dever de proteção dos Estados com relação aos povos indígenas em situação de especial vulnerabilidade, pois “[...] sentem mais fortemente os impactos do vírus, dada a realidade desigual e da violência generalizada a que estão submetidos” (Brasil, 2020d, p. 178). Tal documento recomenda medidas de respeito de forma irrestrita ao não contato com os povos e segmentos de povos indígenas em isolamento voluntário, medidas de proteção com o direito de receber atenção à saúde com pertinência cultural e abster-se de promover iniciativas legislativas e/ou avanços na implementação de projetos produtivos e extrativos nos seus territórios durante o tempo que durar a pandemia.

prioritária e a inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de Covid-19 (Brasil, 2021d).

Assim como a ação supracitada, a ADPF 973 também abordou a discriminação racial como um problema estrutural. Contudo, na ADPF 973 os pedidos são mais amplos, visando o reconhecimento da deficiência das políticas públicas contra o racismo institucional em diversas áreas, demonstrando os altos índices de homicídios com vítimas negras, índice de mortes por falta de acesso aos serviços de saúde e por falta de segurança alimentar, problemas esses que afetam de forma desproporcional a população negra e parda quando comparada à população de pessoas brancas. Dentre os pedidos, os requerentes buscam a elaboração e implementação de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, pleiteando o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e no racismo institucional que assola a população negra brasileira. Observa-se que até o momento não foi publicada a decisão do mérito da causa, cujo julgamento ocorreu em 18/12/2025, tendo sido julgado parcialmente procedente a ação com o reconhecendo o racismo estrutural, mas sem declarar um ECI. Fica evidente, com essa ação, a busca da tutela judicial do STF pelos partidos políticos<sup>42</sup> para combater as deficiências na atuação estatal, não podendo ser ignorada a complexidade dos problemas relatados envolvidos num contexto racial que escancara uma desigualdade estrutural na sociedade brasileira (Brasil, 2022h).

A questão racial também se encontra presente em outras ações, ainda que não seja o objeto principal. Exemplo disso é a ADPF 347 MC/DF, decisão essa que apreciou o pedido cautelar (Brasil, 2015) sobre os déficits estruturais constatados no sistema carcerário brasileiro, abordando dentre os problemas a discriminação estrutural que encarcera em sua grande maioria pessoas negras, mas cujo foco da

---

<sup>42</sup> A ADPF 973 foi proposta por partidos políticos – Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Verde (PV), Partido Democrático Trabalhista (PDT) – após esses serem provocados pelo movimento da sociedade civil Coalizão Negra por Direitos (o qual não possui legitimidade para a propositura da ação), o que demonstra uma necessidade dos próprios políticos de buscarem a tutela judicial, em vez dos caminhos tradicionais dentro do Congresso Nacional, para resolver uma questão complexa de violação generalizada de direitos, sendo esse fato uma característica que não é exclusiva desta ação. Muitas das ações mencionadas neste tópico (ADPF 976, ADPF 709, ADPF 742, ADPF 347, ADPF 635, ADPF 760, ADO 54, ADPF 743, ADPF 746, ADPF 857 e ADPF 320) têm, entre os requerentes, ao menos um partido político.

ação são as violações aos direitos e à dignidade da população carcerária. A questão racial deste julgado será melhor analisada no último capítulo deste trabalho.

O STF destacou, quando do julgamento do mérito dessa causa, que a responsabilidade pelas violações dos direitos das pessoas privadas de liberdade é atribuída (Brasil, 2023a, p. 45) aos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), tanto na esfera federal (União) como nas estaduais (Estados e Distrito Federal). A decisão procurou demonstrar os descompassos na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na interpretação e aplicação da lei penal.

Veja-se que a decisão da ADPF 347 (Brasil, 2023a, p. 65, 90, 96-97 e 154-156) determinou que o Governo Federal apresente em seis meses um plano nacional visando a superação, em até três anos, do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, com propostas e metas direcionadas a atender os objetivos dispostos na decisão com relação aos problemas constatados. Paralelamente, concedeu parcialmente o pedido para que os Estados e Distrito Federal apresentem em seis meses seus planos próprios e harmônicos com o plano nacional, para superação da situação enfrentada em dois anos. Restou incluído o Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF – vinculado ao CNJ) na construção conjunta com a União do Plano Nacional de Intervenção no Sistema Prisional, considerando a importância dos dados que aquele possui para a produção do plano no que diz respeito à atuação do Judiciário.

Também se fixou a submissão dos planos nacional, estaduais e distritais ao debate público, bem como a homologação (pelo STF) e monitoramento da execução dos planos pelo DMF/CNJ, sob a supervisão do STF (quando provocado ou, eventualmente, de ofício), para assegurar a efetividade da decisão (Brasil, 2023a, p. 92-93, 96-97 e 154-156). O STF detalhou que o Plano Nacional deve contemplar os fins, as diretrizes gerais e as medidas objeto do voto-vista, incluindo (i) o controle da superlotação, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão; e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime (Brasil, 2023a, p. 97). Por fim, recaiu para o CNJ realizar o estudo e regulamentar a criação das varas de execução penal em número proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

Destaca-se, igualmente, que a decisão supracitada observa atentamente a produção jurisprudencial da Corte IDH<sup>43</sup>, inclusive mencionando as resoluções de medidas provisórias direcionadas ao Brasil no cenário regional pela superlotação dos presídios brasileiros. A deliberação da Corte brasileira sopesou, entre as alternativas para remediar os problemas enfrentados, as soluções aplicadas pela Corte IDH<sup>44</sup>, mais precisamente a compensação punitiva pela contagem em dobro<sup>45</sup> de todo o período de pena cumprido em situação degradante pelos internos (Brasil, 2023a, p. 141). A decisão demonstra, assim, um claro comprometimento com o seu papel no contexto do SIDH e, internamente, sua função contramajoritária na proteção de um grupo em situação de vulnerabilidade (presidiários). Pois esses não possuem qualquer representatividade<sup>46</sup> entre os eleitos para ter melhor sorte em seu destino e zelar pelo respeito ao mínimo que lhe deve ser garantido em nome dos direitos humanos e fundamentais.

---

<sup>43</sup> Como exemplo do descontrole da situação e histórico de violação generalizada de direitos nas prisões brasileiras, o Min. Gilmar Mendes (Brasil, 2023a, p. 314) lembra os episódios de 2002 na penitenciária de Urso Branco/RO (onde ocorreu o esquiteamento e degolamento de presos), de 2013 no presídio de Pedrinhas/MA (assassinatos e até canibalismo dentro do presídio), e de 2015 no presídio Aníbal Bruno/PE (com mortes por tiros e esfaqueamentos). As três penitenciárias foram objeto de resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, para estancar a violação de direitos humanos, editou medidas provisórias para o Estado brasileiro implementar.

<sup>44</sup> A Resolução recomendou ao Estado brasileiro que “[...] se compute em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC), para todas as pessoas ali alojadas, que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas [...]” (Corte IDH, 2018, p. 27).

<sup>45</sup> Zanin (Brasil, 2023a, p. 198-199) destacou que as medidas provisórias impostas ao Brasil na referida resolução são dotadas de efeito vinculante, possuindo como *ratio decidendi* a efetivação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tratado do qual o país é signatário e por meio do qual, voluntariamente, aderiu aos compromissos internacionais para a proteção dos direitos humanos. Desse modo, entende pela obrigatoriedade do cumprimento da disposição da Corte IDH, por força dos art. 63.2 e 68 da Convenção Americana, cujos efeitos e motivos transcendem o objeto (Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho) do caso submetido à Corte IDH, devendo se estender a medidas para todos os presídios onde ocorram flagrante violação de direitos humanos. Contudo, tal posição não foi um consenso entre os Ministros, a exemplo de Alexandre de Moraes (Brasil, 2023a, p. 224), que entende não ser possível tal compensação legislativamente. Já Edson Fachin (Brasil, 2023a, p. 246) manifestou o mesmo posicionamento que Zanin e Barroso sobre a temática.

<sup>46</sup> O relator constata que bloqueios e desacordos políticos são provocados pela sub-representação parlamentar dos presos e a impopularidade desses indivíduos. A primeira causa decorre da suspensão dos direitos políticos, enquanto perduram os efeitos da sentença condenatória (art. 15, inciso III, da CF/88), não gozando de representação direta. Já a segunda motivação da inação advém do fato do grupo ser uma minoria socialmente desprezada, a ponto de a opinião pública não aceitar qualquer prioridade aos encarcerados no tocante aos gastos públicos e à melhoria das instalações prisionais. Pelo contrário, para significativa parte da população as condições desumanas das prisões consubstanciam retribuição aos crimes praticados (Brasil, 2023a, p. 51). Logo, se não houver intervenção judicial, os bloqueios políticos persistirão, pois costumam ser insuperáveis, sendo essa questão (como já visto acima) um “ponto cego legislativo” (Brasil, 2023a, p. 52-53), diante de uma situação envolvendo um grupo social minoritário, impopular e marginalizado.

O aceno do Tribunal brasileiro à Corte IDH fica ainda mais evidente na decisão ADPF 635 (Brasil, 2020a), quando o Plenário do STF (por maioria) defere medida cautelar no caso da ADPF 635 (que trata sobre a letalidade policial nas incursões policiais nas favelas e comunidades pobres do Rio de Janeiro). Na decisão, os ministros reconhecem expressamente a mora do Estado brasileiro no cumprimento de determinações exaradas pela Corte IDH que visavam à redução da letalidade policial na política pública estadual de segurança, mais especificamente no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil (Corte IDH, 2017)<sup>47</sup>.

A mora persistiu, o que levou a Corte brasileira dois anos mais tarde a endurecer a cobrança por medidas mais eficazes do Estado para a redução da letalidade policial, culminando com a cobrança de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. Não obstante isso, ainda restaram estabelecidos pelos ministros parâmetros a serem observados de modo a direcionar a atuação estatal a uma interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida e à autorização do uso da força letal por parte dos agentes do Estado. Os ministros também decidiram por estabelecer diretrizes a serem observadas para a licitude da entrada forçada em domicílio sem mandado judicial e a responsabilização do agente que não as observar, a adoção de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais, bem como a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência das incursões policiais (Brasil, 2022g). Todas essas medidas revelam a dimensão estrutural da lide, cabendo à Corte direcionar os atores estatais ao cumprimento dos ditames constitucionais, pois as violações de direitos identificadas só serão corrigidas

---

<sup>47</sup> O caso trata da violência policial em operações policiais, sobretudo em duas incursões realizadas na Favela Nova Brasília no Rio de Janeiro em 18/10/1994 e 08/05/1995, que resultaram no homicídio de 26 pessoas e na violência sexual de outras 3, sendo respectivamente 6 e 2 dessas com menos de 18 anos de idade. No caso perante a Corte IDH, o Estado brasileiro restou condenado pela violação às regras mínimas de uso da força e por não prever protocolos para o seu uso, seja para atestar a necessidade do seu emprego ou quando da sua fiscalização. Além das reparações às vítimas e seus familiares, o Estado brasileiro restou condenado a proceder com as investigações do caso; divulgar anualmente um relatório oficial com os dados relativos às mortes ocasionadas durante as operações policiais; estabelecer mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente; adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial; implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro para policiais e servidores da área da saúde; adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participem de maneira formal e efetiva da investigação; entre outras medidas (Corte IDH, 2017).

mediante um grande esforço de todos os atores envolvidos, exigindo da tutela judicial uma atuação de coordenação para que possa haver efetividade nas medidas implementadas.

A interferência judicial em políticas públicas também é observada na esfera de proteção ao meio-ambiente. Nesse sentido, observa-se as ações ADPF 760/DF e ADO 54/DF, referentes à política de enfrentamento ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, e ADPF 743/DF, ADPF 746/DF e ADPF 857/MS, referentes à política de prevenção e combate a incêndios e desmatamento na Amazônia e no Pantanal.

No caso das primeiras, o pleito visava à reestruturação do Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004, ou outro instrumento similar de planejamento e formatação da política pública ambiental, além de apontar a omissão do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente na promoção de ações concretas que coíbam o desmatamento na Amazônia. Isso porque o abandono do plano existente, somada à diminuição da performance dos órgãos de fiscalização ambiental, inexecução orçamentária, desregulamentação em matéria ambiental e incompletude no oferecimento de informações da política empregada, levaram à decisão que cobra da União e dos órgãos e entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras) a retomada da execução da política pública de forma efetiva e satisfatória (Brasil, 2024e; Brasil, 2024b).

Novamente as falhas estruturais na atuação do Estado na proteção de direitos assegurados constitucionalmente demandaram uma atuação judicial, restando ao final determinada a assunção, pelo Governo Federal, de “compromisso significativo” (*meaningful engagement*), como um instrumento de diálogo institucional. As características desse instituto serão abordadas no capítulo seguinte. Para o presente momento é importante compreender que o Judiciário reconheceu a necessidade de reformulação e uma devida implementação de uma política pública ambiental que atendesse minimamente aos compromissos constitucionais assumidos na Constituição, cobrando do Executivo uma transformação no *status quo* da política então vigente.

No mesmo período foram julgadas as ADPFs 743/DF, 746/DF e 857/MS, conjunto de ações em que discutem a inconstitucionalidade na gestão ambiental, indicando o desmonte na estrutura antes existente, pleiteando a adoção de providências para sanar as lesões decorrentes da conduta comissiva e omissiva dos

Poderes Públicos da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, sobretudo nos biomas do Pantanal e da Amazônia. As ações demonstraram que os incêndios nos biomas decorrem da omissão estatal, da atuação criminosa de interessados imediatos na destruição do bioma e da ocorrência de condições climáticas favoráveis à destruição em decorrência do aquecimento global. As ações buscam demonstrar que o desmatamento e queimadas nos referidos biomas vêm prejudicando o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, prejudicando a saúde da população em razão da sua relação com o dever de preservação ambiental, bem como o direito dos povos indígenas, a preservação da flora e fauna, entre outros danos causados pela ausência de uma política ambiental efetiva na proteção desses biomas.

Embora não tenha sido provido o pedido para o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional, foram determinadas ao Poder Executivo medidas que buscam uma transformação estrutural na atuação estatal (Brasil, 2024c; Brasil, 2024d; Brasil, 2024f). Cita-se, dentre elas, a cobrança ao Governo Federal para apresentação de um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia a ser apresentado ao CNJ (órgão do Judiciário que centralizará as atividades de coordenação e supervisão da execução dessas ações); igualmente um plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO); promover um aumento na transparência da atuação estatal com a divulgação dos dados federais e estaduais relacionados ao orçamento e execução orçamentária para as ações ambientais e dos dados do Ibama e Secretarias estaduais referentes às autorizações de supressão de vegetação; bem como a determinação ao Governo Federal que, em articulação com os órgãos competentes, apresente medidas concretas para a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm). Soma-se a isso, determinações para apresentação de relatórios semestrais do Governo Federal e a atuação do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário (integrante do CNJ) no monitoramento das ações contra o desmatamento. A manutenção da jurisdição na supervisão das medidas a serem implementadas demonstra uma preocupação com o acompanhamento contínuo e para evitar retrocesso, coordenando a ação e, ao mesmo tempo, fomentando a cooperação entre Poderes e órgãos da Administração Pública.

Por fim, ainda temos o caso das ADPF 153 e ADPF 320, as quais discutem a recepção da Lei da Anistia (Lei n.º 6.683/1979) pela Constituição de 1988, lei essa

concebida durante a ditadura militar brasileira (1964/1985). Enquanto aquela julgou em 2010 a adequação do §1º do artigo primeiro da referida lei<sup>48</sup>, julgando por maioria dos votos improcedente a ação, a última ainda permanece sem julgamento. A primeira (Brasil, 2010b) tratou da receptividade do §1º no sentido de questionar se houve ou não anistia aos agentes públicos responsáveis pela prática de crimes como homicídio, desaparecimento forçado, abuso de autoridade, lesões corporais, estupro e atentado violento ao pudor contra os opositores políticos ao regime militar (crimes comuns), questionando a interpretação da sua conexão, pela extensão dos crimes de qualquer natureza, com crimes políticos ou praticados com essa motivação. Já a segunda ação tem como objeto revisitar o tema após o desfecho do caso Gomes Lund e outros na Corte Interamericana, com enfoque para a incompatibilidade da interpretação da lei que estende a anistia para crimes de tortura, homicídio e desaparecimento forçado, com a Constituição, considerando a incorporação das normas de direito internacional incorporadas pela Constituição mediante a sua já mencionada cláusula aberta.

Observa-se que já havia na época do julgamento da ADPF 153 jurisprudência da Corte Interamericana apontando a incompatibilidade das leis nacionais que concederam anistia com os princípios consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Os ministros do STF chegam inclusive a mencionar os casos contra o Peru (Barrios Altos, de 2001, e Loayza Tamayo, de 1998) e Chile (Almonacid Arellano e outros, de 2006) na decisão, mas aplicam uma interpretação neutralizante (Cavallo, 2019, p. 66-77) da jurisprudência internacional. Afirma-se isso em razão do entendimento (do STF) que restringe a interpretação da Corte IDH, entendendo que a incompatibilidade da anistia com a Convenção Americana se dá apenas para as denominadas “leis de auto-anistia”. Para os ministros do STF, prevaleceu o entendimento de que a anistia brasileira teve um caráter bilateral (e assim afastando a aplicação do entendimento da Corte IDH), resultado de um acordo político entre diferentes setores da sociedade, abrangendo tanto os perseguidos políticos quanto os agentes do Estado que praticaram crimes durante a repressão.

---

<sup>48</sup> “Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (vetado).

§ 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (Brasil, 1979).

Além disso, destacou-se o fato de a lei preceder normas como a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (datada de 1984 e incorporada pelo Brasil pelo Decreto 98.386/1989), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (datada de 1985 e incorporada pelo Brasil pelo Decreto 40/1990) e a Lei 9.455 (1997) que definiu o crime de tortura, bem como a incorporação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) pelo Brasil apenas no ano de 1992 (Decreto 678/1992).

Porém, o julgamento dessa ação ainda não restou finalizado, pois resta pendente de apreciação o recurso dos embargos de declaração opostos ainda em 2010 pela Ordem dos Advogados do Brasil, que apontou omissões no acórdão, fundamentando seu recurso inclusive com a divergência do entendimento da Corte IDH. Não obstante isso, no mesmo ano do julgamento da ADPF 153, sobreveio decisão da Corte Interamericana condenando o Brasil no caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) (Corte IDH, 2010), fato esse que se somou aos autos para devida apreciação do recurso supracitado.

Em sequência, no ano de 2014, uma nova ação foi distribuída no STF em razão do julgamento da Corte IDH acima mencionado. A ADPF 320 (Brasil, 2014) mantém aberta a discussão, mas dessa vez sendo mais específica para a omissão no cumprimento das disposições impostas na condenação do Estado brasileiro, sustentando o desrespeito ao SIDH. A ação tem como objeto a não aplicação da Lei da Anistia para os crimes que violaram direitos humanos, praticados por agentes públicos que praticaram crimes políticos e, de modo especial, aos autores de crimes continuados ou permanentes. Igualmente, a ação requer o cumprimento integral dos pontos estabelecidos na condenação proferida pela Corte IDH.

Nota-se que a mudança na atuação do STF ao longo dos últimos anos, conforme mencionado acima, tornando-se mais aberto ao diálogo com a Corte IDH e aplicando sua jurisprudência, além da significativa mudança de composição da Corte brasileira após 15 anos da primeira decisão, cria uma expectativa sobre a postura que o Tribunal virá a adotar nesse caso. A ADPF 320 surge como uma tentativa de revisar o entendimento consolidado na ADPF 153, à luz de novos argumentos jurídicos e da jurisprudência internacional consolidada após o julgamento da Corte Interamericana no caso Gomes Lund. Quando for julgada, a ADPF 320 poderá representar um novo posicionamento do STF sobre o tema, possivelmente adotando uma visão mais alinhada ao direito internacional, como foi possível observar no caso da ADPF 635

MC (Brasil, 2020a), ou reafirmando sua interpretação anterior, mantendo a decisão da ADPF 153 e reforçando uma jurisprudência que destoa da Corte IDH.

Percebe-se, a partir desses casos, uma crescente demanda pela tutela jurisdicional do Supremo Tribunal Federal para solucionar problemas altamente complexos e que exigem um grande esforço institucional de muitos atores. Além de envolver os demais Poderes, órgãos e agentes estatais, requer também a participação de instituições da sociedade civil e participação das coletividades afetadas para buscar planos de ação voltados para erradicar as violações constatadas, promovendo um diálogo institucional em âmbito interno. Igualmente, percebe-se por vezes referências aos órgãos internacionais do SIDH e à tratados internacionais, de modo a reforçar o diálogo interamericano e a consolidar os padrões de proteção aos direitos humanos, contribuindo para a ideia do ICCAL.

Se por um lado essa judicialização assegura um amplo acesso dos jurisdicionados à Justiça e a tutela de seus direitos, não se pode ignorar o risco da politização da Justiça. Roa Roa (2019, p. 76) alerta que mesmo a defesa objetiva da Constituição por um número limitado de legitimados (mediante o controle concentrado de constitucionalidade) permite judicializar questões políticas e prolongar discussões superadas pelos congressistas. Na prática, observa-se grupos parlamentares por vezes questionando a constitucionalidade das leis perante Tribunais Constitucionais por motivos políticos e não em defesa de direitos de minorias que consideram vulnerados pela maioria parlamentar. Bem como, grupos parlamentares que trasladam o debate público para a Justiça constitucional (demandando uma revisão judicial sem sequer haver primeiro um debate público de qualidade) e a elitização da defesa da Constituição (diante da inexistente representação de grupos minoritários que sequer alcançam representação parlamentar).

Por outro lado, essa mesma abertura permite a participação de entidades como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, representando parcela da população que não possui número significativo de representantes no Congresso Nacional<sup>49</sup> para fazer frente a projetos contrários aos direitos da comunidade indígena. Essa, por vezes, sequer é ouvida para realizar a sua defesa no debate público.

---

<sup>49</sup> Nas eleições de 2022, apenas 5 indígenas – Célia Xakriabá (PSOL-MG), Juliana Cardoso (PT-SP), Paulo Guedes (PT-MG), Sílvia Waiãpi (PL-AP) e Sônia Guajajara (PSOL-SP) – foram eleitos deputados federais dentre 513 deputados eleitos e 2 indígenas – Hamilton Mourão (Republicanos-RS) e Wellington Dias (PT-PI) – dentre 83 senadores eleitos. Nas eleições de 2014 e 2018 nenhum indígena foi eleito

Nota-se que as medidas dialógicas com os demais Poderes permitem à Corte destravar as amarras burocráticas e introduzir na agenda pública os assuntos complexos que demandam a ampla participação dos órgãos e agentes estatais para combater as violações estruturais de difícil solução. Essas medidas contribuem de forma a promover as transformações sem, com isso, levar o Judiciário a interferir no âmbito das decisões democráticas dos Poderes políticos, sem se apropriar de uma legitimidade ou poder que, em regra, não possui. A postura dialógica também caracteriza um remédio que pode conceder voz às populações vulneráveis e, nos casos mais graves, ajudam a pleitear alternativas aos problemas complexos. Igualmente aproxima o Judiciário nacional da jurisprudência da Corte IDH e demais atores do SIDH, assegurando assim a proteção multinível que tem se desenvolvido na América Latina.

Todavia, no tocante ao diálogo interno, Blandón (2024, p. 4) ressalta que há de ser adotadas as medidas com parcimônia, com o cuidado para que essas medidas que conclamam aos demais Poderes uma atuação que busque a solução do conflito não leve a resultados assimétricos entre os atores do diálogo e produção de burocracias reativas. Para a citada pesquisadora, o constitucionalismo dialógico pode contribuir para a noção do constitucionalismo transformador, porém não se pode deixar de observar o caráter contramajoritário dos direitos fundamentais para os grupos vulneráveis e o papel do Judiciário na sua proteção. Isso porque, sob o argumento dialógico, os direitos adquiridos por grupos minoritários podem terminar questionados e submetidos à sorte da deliberação das majorias, subordinando o seu conteúdo e sua proteção à deliberação em espaços sociais e políticos de manifesta sub-representação dessa população vulnerável (Blandón, 2024, p. 8-9).

Desse modo, a depender do objeto da demanda, a postura dialógica pode se mostrar uma opção extremamente útil para desbloquear entraves institucionais e promover a deliberação para casos que sequer alcançam a agenda política. Ao mesmo tempo que o Judiciário não pode deixar de tutelar os grupos minoritários quando a eficácia dos seus direitos humanos e fundamentais está sob o risco de serem violados por simples escolha da maioria, sendo imperativa uma atuação contramajoritária para assegurar o respeito aos direitos positivados e medidas

---

senador e apenas Joenia Wapichana (REDE-RR) foi eleita deputada federal em 2018 (Brasil, 2022a; Veja, 2022).

razoavelmente suficientes (ainda que progressivamente) para a sua implementação, conforme almejado pela própria Constituição.

Para atender essa dupla necessidade, no sentido de assegurar uma abertura democrática no âmbito judicial sem perder a jurisdição sobre o caso a ponto de desproteger determinado grupo em situação vulnerável, as medidas de natureza estrutural aparecem como uma interessante ferramenta judicial. Assim, o próximo capítulo abordará as características, o histórico e o uso das sentenças estruturantes pela jurisdição constitucional para tutelar os direitos perante demandas que abordam problemas estruturais graves. Ferramenta essa que permite ao Judiciário atuar, por meio de uma abordagem dialógica, em causas extremamente complexas frente aos desafios que lhe são impostos contemporaneamente.

Como visto no presente tópico, alguns casos levados à Corte Constitucional brasileira trataram (ou ainda tratam) de problemas estruturais, os quais demandaram (ou ainda demandam) uma resposta do STF para a tutela dos direitos fundamentais. Casos esses que requisitam da jurisdição soluções complexas para cessar (ou ao menos buscar cessar) as violações que se mostram recorrentes no contexto noticiado. Contexto esse que demonstra um *status quo* de extrema desigualdade estrutural ou graves e sistêmicas violações de direitos frente à bloqueios institucionais, para os quais os mandamentos constitucionais não admitem uma postura passiva e de inércia do Estado.

Consequentemente, a visão transformadora do Supremo Tribunal Federal resta implícita em algumas de suas decisões, podendo citar como exemplo a manifestação do Min. Marco Aurélio, ao afirmar que o Supremo possui capacidade de superar os bloqueios que impedem o avanço civilizatório, deixando expresso que: “O Direito sofre influência da realidade, devendo a ela se ajustar e, a um só tempo conformá-la, em relação de reciprocidade, apesar de assimétrica, a depender da matéria e valores versados” (Brasil, 2023a, p. 64). Vale destacar também as palavras do Min. Barroso (2015, p. 42), o qual afirma que o Supremo Tribunal Federal possui, além da função contramajoritária (de proteção aos direitos fundamentais e as regras do jogo democrático conta a vontade de maiorias) e representativa (de atender as demandas sociais não satisfeitas a tempo pelos demais Poderes e complementar as situações de omissão inconstitucional), uma função que denominou de “vanguarda iluminista”, que permite (ressalta-se: com grande parcimônia) em determinadas situações, legitimamente, “empurrar a história” quando ela “emperra”, citando como exemplo o

caso da equiparação das uniões homoafetivas às uniões convencionais (ADPF 132 e ADI 142) e a permissão para a interrupção da gestação de fetos anencéfalos (ADPF 54).

Portanto, os casos supracitados confirmam que, ainda quando não expressamente, o STF se apresenta compromissado com os objetivos da Constituição e adota, quando entende necessário<sup>50</sup>, uma atuação transformadora, que busca a correção das inconstitucionalidades constatadas ungiado por um caráter reformador digno do constitucionalismo transformador frente às adversidades. Assim como, no período recente, sua atuação mantém um diálogo institucional e interamericano com o SIDH, enquadrando-se no fenômeno que consolida o *Ius Constitutionale Commune* na América Latina.

---

<sup>50</sup> Frisa-se que esse tipo de atuação não deixa de ser excepcional, ainda que por vezes midiáticas em função da matéria abordada, frente aos números expressivos de casos que são julgados anualmente pela Corte, a qual não deixa de adotar uma postura de autocontenção e deferente às escolhas políticas.

### **3 AS SENTENÇAS ESTRUTURANTES NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: UMA PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO E A SUA ADAPTAÇÃO PARA O BRASIL**

Uma vez compreendido o papel da jurisdição constitucional sob o olhar do constitucionalismo transformador, a segunda etapa deste trabalho consiste em analisar os remédios estruturais como possível instrumento de transformação para a concretização dos direitos humanos e fundamentais. O uso desses remédios na jurisdição constitucional advém da incorporação e devida adaptação de diferentes institutos desenvolvidos originalmente por Cortes de outros países. A experiência do Direito Comparado pode contribuir para a elaboração dessa nova ferramenta processual contra os bloqueios institucionais, razão pela qual se analisa casos emblemáticos que já foram referenciados pelo próprio STF, bem como o emprego desse instrumento no enfrentamento ao racismo estrutural pelo Supremo Tribunal Federal.

#### **3.1 AS SENTENÇAS ESTRUTURANTES COMO UMA FERRAMENTA CONTRA OS BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES ESTRUTURAIS QUE ASSOLAM OS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE**

Dentro do contexto da América Latina, observou-se no capítulo anterior a importância da atuação do Judiciário no desempenho da jurisdição constitucional e mesmo convencional, em razão da sua peculiar posição institucional. É por meio da tutela judicial que, por vezes, é possível integrar os pontos de vista das minorias não ouvidas no processo de tomada de decisões e de sopesar devidamente os interesses daqueles que são excluídos da arena política, para assim assegurar o mínimo de respeito aos direitos que lhe são garantidos pela Constituição Federal e tratados internacionais que versam sobre direitos humanos.

As sentenças estruturantes configuram-se, nesse contexto, como um instrumento dialógico relevante no enfrentamento de problemas estruturais, uma vez que têm por finalidade acionar os órgãos estatais que se mostram omissos no cumprimento de suas obrigações constitucionais. Por essa razão, podem ser compreendidas como um mecanismo de concretização dos direitos fundamentais e

dos direitos humanos, ao promoverem transformações sociais por meio de uma atuação articulada entre diversos atores, que coordenam esforços com vistas a assegurar a efetividade desses direitos, mediante a intervenção da jurisdição constitucional.

Porém, ressalva-se, desde logo, trata-se de instrumento a ser utilizado excepcionalmente (o que atualmente, pela ausência de legislação específica, acaba restando ao próprio julgador o critério de adotar e justificar o seu uso), quando se está diante de problemas estruturais que acarretam grave violação a direitos humanos e fundamentais. De igual modo, cabe ressaltar que não há uma teoria dos processos estruturais adequada à realidade jurídica brasileira, mas sim o uso de remédios estruturais incorporados de sistemas jurídicos estrangeiros (Segundo; Serafim, 2022, p. 92). Assim, o primeiro passo é compreender o que se entende por problema estrutural.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 104) conceituam problema estrutural como um estado de desconformidade estruturada, uma situação de ilicitude contínua e permanente, ou, ainda, quando não propriamente ilícita, uma situação de desconformidade que não corresponde ao estado de coisas ideal. Essas situações, segundo os autores, demandam uma reorganização (ou reestruturação), seja pelo rompimento com a normalidade, seja pelo seu distanciamento com o estado de coisas ideal, sendo a desorganização fruto de um conjunto de atos (comissivos ou omissivos) ou condutas ilícitas.

Diante dessa situação, o processo estrutural surge vinculado a um litígio estrutural que tem como objeto o problema estrutural, onde se busca alterar o estado de desconformidade, buscando substituir por um estado de coisas ideal (ou mais condizente com o almejado como ideal). Para sua identificação, mediante um raciocínio tipológico, no qual não há necessidade de que estejam presentes todas as suas características, podem-se identificar algumas delas: (I) pautar sua discussão sobre um problema estrutural (um estado de coisas em desconformidade); (II) buscar uma transição desse estado para um estado ideal de coisas, reestruturando a situação e removendo a desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (III) desenvolver-se por meio de um procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural em um primeiro momento, seguido de um programa ou projeto de reestruturação (essa “característica” bifásica faz parte da compreensão de muitos autores acerca de um modelo de processo

estrutural a ser adotado, o que não afasta a possibilidade de se adotar outro modelo); (IV) desenvolver-se por meio de um procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, o que inclui formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (V) promover a consensualidade, inclusive na adaptação do processo; além de outras características não essenciais como a (VI) multipolaridade (diante da multiplicidade de interesses envolvidos), (VII) a coletividade (pois ainda que a demanda seja individual, seu resultado pode ter alcance coletivo) e (VIII) a complexidade (considerando a diversidade de soluções que podem ser empregadas) (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 107-108). Algumas dessas características são ínsitas à noção de processo estrutural. Outras, por sua vez, não são pacíficas na doutrina, especialmente aquelas relacionadas aos aspectos processuais e à forma de condução do processo.

De forma semelhante, Silva elenca as características da litigância estrutural do seguinte modo:

- 1) o escopo da ação não é dado exogenamente pelas partes, mas conformado primariamente pela corte e pelas partes;
- 2) a estrutura das partes não é rigidamente bilateral, mas espalhada e amorfa;
- 3) a instrução não é histórica e adjudicativa, mas prospectiva e legislativa;
- 4) a tutela não é concebida como compensação por danos sofridos (ou ilícitos sofridos) em uma forma logicamente derivada da relação de responsabilidade de direito substantivo, nem o seu impacto é confinado às partes; ao contrário, a tutela é voltada para o futuro, modelada *ad hoc* em linhas remediais (executivas) flexíveis, normalmente tendo consequências importantes sobre pessoas estranhas ao litígio;
- 5) o remédio (execução) não é imposto, mas negociado;
- 6) A sentença não termina o envolvimento do juiz no caso; a sua administração [veja-se a utilização de expressão tipicamente aplicável ao Executivo transferida para o domínio judicial] requer a contínua participação da Corte;
- 7) o juiz não é passivo, ou sua função limitada à análise e subsunção de normas legais; o magistrado é, ao revés, ativo, com responsabilidade não só sobre uma avaliação crível dos fatos, mas também pela organização e formatação do processo a fim de garantir um resultado justo e viável;
- 8) o objeto da demanda não é uma disputa entre partes privadas, mas uma reclamação sobre o funcionamento de uma política pública (Silva, 2020, p. 63).

Já a sentença estruturante (ou decisão estrutural) consiste na decisão que busca a reestruturação do que estava desorganizado. Para tanto, prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto, cujo preceito indica um resultado a ser alcançado (estrutura deôntica de norma-princípio). Além disso, ela estrutura o modo como se

deve alcançar o citado resultado (ou ao menos busca dos demais agentes um plano de ação), com medidas que determinam as condutas a serem observadas ou evitadas para tal fim (estrutura deôntica de norma-regra) (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 109). Essas medidas estruturais (medidas estruturantes ou remédios estruturais<sup>51</sup>) viabilizam a intervenção judicial na estrutura e na atuação de determinadas instituições (geralmente públicas), bem como no âmbito das políticas públicas, conduzindo a uma reformulação da atuação e/ou reestruturação das instituições que estão envolvidas na violação dos direitos humanos e fundamentais dos grupos sociais afetados (Segundo; Serafim, 2022, p. 93-94).

Os remédios adotados por essas sentenças orientam a atuação dos atores envolvidos para uma perspectiva futura, e não apenas para o curto prazo. Tratam de questões complexas e de difícil resolução, sendo que as mudanças visadas não são pontuais, mas profundas e sistêmicas, exigindo a reestruturação de políticas públicas ou das instituições que as elaboram e executam. Seu impacto pode gerar inclusive efeitos colaterais (Segundo; Serafim, 2022, p. 95).

É necessário apontar que o processo estrutural encontra alguns obstáculos no cenário jurídico nacional, além de ser alvo de críticas quanto à sua adoção. As ações estruturantes ainda não se acham expressamente reguladas pela legislação processual (ainda que haja algumas evoluções legislativas relevantes no Código de Processo Civil que possam indicar para essa direção<sup>52</sup>). Trata-se, portanto, de uma formulação doutrinária recepcionada pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, uma das principais críticas reside no fato de que o próprio Judiciário estabelece os limites de

---

<sup>51</sup> O uso dos termos é empregado muitas vezes como sinônimo, como no presente trabalho. Porém, cabe registrar que alguns autores, como Segundo e Serafim (2022, p. 94), diferenciam conceitualmente, compreendendo como decisões ou remédios estruturais de forma mais ampla de intervenção judicial no âmbito das políticas públicas, enquanto utilizam o conceito de medidas estruturais como uma série de determinações para os poderes políticos, com o intuito de reorganizar estruturalmente instituições públicas e privadas, semelhante ao modelo norte-americano (*structural injunctions*) de forma mais detalhada e interveniente do que outros modelos (como no estado de coisas inconstitucional e no compromisso significativo). A forma como as instâncias judiciais intervêm no âmbito das políticas públicas é o que diferencia esses modelos de remédios estruturais.

<sup>52</sup> Nesse sentido, cita-se a título exemplificativo: art. 190 e art. 200, que permitem a adaptação do processo pela consensualidade; art. 354, parágrafo único e art. 356, que contêm a previsão expressa da possibilidade de fracionamento da resolução de mérito; art. 369, que permite a atipicidade dos meios de prova; art. 139, inciso IV c/c art. 297 e art. 536, §1º, que permitem a atipicidade das medidas executivas; art. 67 a 69, que permitem a atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária; art. 493 e art. 322, §2º, que contribuem com a ampliação do *thema in decidendum* e garante a flexibilidade que um processo estrutural requer para o objeto da prestação jurisdicional; ou o art. 327, §2º, como uma cláusula geral de flexibilização procedimental. Porém, para se adotar medidas estruturais, ainda é necessária uma relativização dos art. 141, art. 329 e art. 492, para que se admita certa atenuação das regras da congruência objetiva externa e da estabilização objetiva da demanda (Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, 2020).

sua atuação, sem controle dos demais Poderes, uma vez que a atuação estrutural não decorre de imposição normativa formal. A delimitação dos próprios limites de atuação realça a crítica sobre esse modelo de jurisdição e de controle, sob a égide de um argumento paternalista, cuja atuação da Corte se dá “[...] menos como ‘Guardião da Constituição’ do que como garantidor da própria história jurisprudencial, à qual se refere legitimamente de modo auto-referencial” (Maus, 2000, p. 192), realçando um caráter endógeno na construção dos parâmetros que delimitam a sua própria atuação (Leal, 2007, p. 131).

Observa-se, diante da ausência normativa e da livre atuação do juiz, o que Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 115) qualificam de

[...] flexibilidade extrínseca ao procedimento pelo qual se desenvolve o processo estrutural. Essa flexibilidade do processo estrutural deve ser assegurada: (i) pela utilização de um procedimento bifásico, [...] possibilidade de fracionamento da resolução do mérito (arts. 354, par. ún., e 356, CPC); e (ii) pela aplicação de técnicas processuais flexibilizadoras, como a que atenua as regras da congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a ampliação do regime de participação no processo, a atipicidade dos meios de prova (art. 369, CPC), a atipicidade das medidas executivas (art. 139, IV, e art. 536, 1º, CPC), a atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária.

Silva (2020, p. 285-286 e 293) alerta que a formulação de uma técnica decisória para situações de omissões fático-substanciais persistentes (ao analisar remédios estruturais para o enfrentamento do “estado de coisas inconstitucional”) necessita uma compatibilização dos remédios judiciais com o princípio da separação de Poderes e com o princípio democrático. Ainda, menciona o problema da falta de capacidade do Judiciário no engajamento para executar um planejamento de macropolíticas, bem como dificuldades de natureza processual (como a necessidade de certeza de pedido – art. 322 do CPC) e substancial, relacionados à dificuldade de assegurar universalidade e igualdade de prestações positivas exigidas, além da crítica à funcionalidade do diálogo institucional, quando constatada a resistência do cumprimento espontâneo de obrigações.

Para o autor (Silva, 2020, p. 202), a natureza remedial dessas decisões pode causar uma real tensão no princípio da separação de Poderes, pois, diferentemente dos exemplos da Colômbia e dos Estados Unidos, o Brasil não possui disposição expressa em lei<sup>53</sup> que autorize a retenção de jurisdição e adoção de remédios fortes,

---

<sup>53</sup> Vale destacar que tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei n.º 3 de 2025 (Brasil, 2025b) que visa disciplinar o processo estrutural, cujo objetivo é lidar com problemas estruturais, apontando

com prazo determinado, impacto alocativo e substituição da vontade dos Poderes eleitos. Valle (2016, p. 351) observa que o papel institucional reservado ao Judiciário é de indução à superação dos bloqueios institucionais, mas isso não significa uma ação substitutiva das instâncias ordinárias de deliberação, cabendo a ele apenas inaugurar um exercício de colaboração entre os Poderes.

Em sentido diverso, Jobim (2022, p. 227-232) ressalta, em sua obra, que já é possível identificar decisões no Supremo Tribunal Federal com medidas que lembram o instituto norte-americano das sentenças estruturantes, citando como exemplos os julgamentos da Ação Popular n.º 3.388 (caso Raposa Serra do Sol) e o Mandado de Injunção n.º 708 (sobre o direito à greve dos servidores públicos civis). No primeiro julgamento, observa-se, no voto do Ministro Carlos Alberto Menezes Direito<sup>54</sup>, para

---

como elementos do processo estrutural a multipolaridade, o impacto social, a prospectividade, a natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias, a complexidade, a existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade (por ação ou omissão) e a intervenção de modo de atuação de instituição pública ou privada.

<sup>54</sup> “[...] A partir da apreciação deste caso pude perceber que os argumentos deduzidos pelas partes são também extensíveis e aplicáveis a outros conflitos que envolvam terras indígenas. A decisão adotada neste caso certamente vai consolidar o entendimento da Suprema Corte sobre o procedimento demarcatório com repercussão também para o futuro. Daí a necessidade do dispositivo explicitar a natureza do usufruto constitucional e seu alcance.

Destarte, julgo parcialmente procedente a presente ação popular para que sejam observadas as seguintes condições impostas pela disciplina constitucional ao usufruto dos índios sobre suas terras:

- (i) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (art. 231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser suplantado de maneira genérica sempre que houver, como dispõe o art. 231, § 6º, interesse público da União, na forma de lei complementar;
- (ii) o usufruto dos índios não abrange a exploração de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional;
- (iii) o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra de recursos minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional;
- (iv) o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira;
- (v) o usufruto dos índios fica condicionado ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;
- (vi) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;
- (vii) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação;
- (viii) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica restrito ao ingresso, trânsito e permanência, bem como à caça, pesca e extrativismo vegetal, tudo nos períodos, temporadas e condições estipuladas pela administração da unidade de conservação, que ficará sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- (ix) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades

além de uma declaração favorável à demarcação das terras indígenas, a imposição de dezoito restrições ao usufruto dos índios sobre suas terras, medidas a serem observadas para que a decisão fosse dotada de maior efetividade. Semelhante atuação se observa no voto do Ministro Ricardo Lewandowski<sup>55</sup>, que estabeleceu

---

indígenas da área em caráter apenas opinativo, levando em conta as tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI;

(x) o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pela administração;

(xi) deve ser admitido o ingresso, o trânsito e a permanência de não índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI;

(xii) o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas;

(xiii) a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não;

(xiv) as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, caput, Lei nº 6.001/1973);

(xv) é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973);

(xvi) os bens do patrimônio indígena, isto é, as terras pertencentes ao domínio dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CR/88, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de plena isenção tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros;

(xvii) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;

(xviii) os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CR/88)". (Brasil, 2009, p. 415-418).

<sup>55</sup> “[...] De fato, embora sedutora a idéia segundo a qual seria possível e desejável, até, aplicar-se a todos os movimentos parciais do setor público a Lei 7.783/89, destinada a regular as paralisações do setor privado, disciplinando, assim, definitivamente, ou enquanto perdurar a inércia do Legislativo, as greves de servidores públicos, hoje carentes de qualquer regramento, quer me parecer que tal solução, insisto, representaria indevida ingerência do Judiciário na competência privativa do Congresso Nacional de editar normas abstratas e de caráter geral, além de desfigurar o mandado de injunção, importante instrumento concebido pelo constituinte para regular, caso a caso, o exercício de direito, liberdade ou prerrogativa assegurados na Carta Magna.

Entretanto, refletindo melhor sobre o tema, e comungando com a preocupação já manifestada pelos meus eminentes pares, em julgamentos de casos análogos, no sentido de conferir-se efetividade real e concreta ao mandado de injunção, evoluo em minha concepção original, para conferir solução distinta ao presente caso, daquela que preconizei anteriormente.

E o faço extraindo da própria Lei 7.783/89 princípios e regras que me parecem aplicáveis à hipótese, com vistas a formular, desse modo, regulamentação para o caso concreto, tendo como fonte de inspiração o texto legal já existente.

Assim sendo, asseguro o exercício do direito de greve aos trabalhadores em educação do município de João Pessoa, desde que atendidas as seguintes exigências:

- 1) a suspensão da prestação de serviços deve ser temporária, pacífica, podendo ser total ou parcial;
- 2) a paralisação dos serviços deve ser precedida de negociação ou de tentativa de negociação;
- 3) a Administração deve ser notificada da paralisação com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas;
- 4) a entidade representativa dos servidores deve convocar, na forma de seu estatuto, assembléia geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria e sobre a paralisação, antes da sua ocorrência;
- 5) o estatuto da entidade deve prever as formalidades de convocação e o *quórum* para a deliberação, tanto para a deflagração como para a cessação da greve;

dezesesseis medidas para a utilização da lei da greve dos particulares aos servidores públicos. Importante ressaltar que essas decisões são incipientes, ou seja, ainda muito embrionárias em termos de processos estruturais no âmbito do STF. Houve, inegavelmente, uma evolução dos processos estruturais, sobretudo nos últimos anos, como se verá a seguir.

Igualmente, o pesquisador defende (Jobim, 2022, 250-258) que já há uma abertura no ordenamento jurídico brasileiro para a adoção de medidas estruturantes, por meio da aplicação do art. 10, *caput*, da Lei n.º 9.882/1999<sup>56</sup> (que regulamenta a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental), cuja aplicação pode ser estendida às demais ações do controle concentrado por meio do princípio da subsidiariedade<sup>57</sup>. O dispositivo expressamente confere à ação a incumbência de fixar

---

6) a entidade dos servidores representará os seus interesses nas negociações, perante a Administração e o Poder Judiciário;

7) são assegurados aos grevistas, dentre outros direitos, o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os servidores a aderirem à greve e a arrecadação de fundos e livre divulgação do movimento;

8) em nenhuma hipótese, os meios adotados pelos servidores e pela Administração poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem;

9) é vedado à Administração adotar meios para constranger os servidores ao comparecimento ao trabalho ou para frustrar a divulgação do movimento;

10) as manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa;

11) durante o período de greve é vedada a demissão de servidor, exceto se fundada em fatos não relacionados com a paralisação, e salvo em se tratando de ocupante de cargo em comissão de livre provimento e exoneração, ou, no caso de cargo efetivo, a pedido do próprio interessado;

12) será lícita a demissão ou a exoneração de servidor na ocorrência de abuso do direito de greve, assim consideradas: a) a inobservância das presentes exigências; e b) a manutenção da paralisação após a celebração de acordo ou após a decisão judicial sobre o litígio;

13) durante a greve, a entidade representativa dos servidores ou a comissão de negociação, mediante acordo com a Administração, deverá manter em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a prestação de serviços essenciais e indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da coletividade;

14) em não havendo o referido acordo, ou na hipótese de não ser assegurada a continuidade da prestação dos referidos serviços, fica assegurado à Administração, enquanto perdurar a greve, o direito de contratação de pessoal por tempo determinado, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal ou a contratação de serviços de terceiros;

15) na hipótese de greve em serviços ou atividades essenciais, a paralisação deve ser comunicada com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas à Administração e aos usuários;

16) a responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, conforme o caso, nas esferas administrativa, civil e penal" (Brasil, 2007, p. 286-290).

<sup>56</sup> "Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental" (Brasil, 1999).

<sup>57</sup> Jobim (2022, p. 254-258) sustenta uma leitura do princípio da subsidiariedade que busca a unidade da Constituição, que possibilita a aplicação do princípio da fungibilidade (no seu entender, não restrito à teoria geral dos recursos, mas abrangendo também as medidas processuais) para a adoção da norma que regula a ADPF pelo sistema de controle de constitucionalidade como um todo, quando esse for deficientemente lacunoso.

as condições e o modo de interpretação e aplicação, conforme o preceito fundamental previsto na Constituição.

Não obstante isso, complementa (Jobim, 2022, p. 260-262) que a legislação brasileira também viabiliza as medidas dessa natureza no controle difuso. Ilustra seu entendimento com o advento da Lei do Mandado de Injunção individual e coletivo (Lei n.º 13.300/2016<sup>58</sup>) – que reconhece em seu artigo 8º, o estado de mora do Poder Legislativo e concede prazo razoável para que o impetrado promova a regulamentação, permitindo ao Judiciário o estabelecimento das condições em que se dará o exercício de direitos em caso de não suprida a omissão – e as alterações da Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro<sup>59</sup> – na qual prevê o artigo 21 que, ao decretar a invalidade, de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, a decisão judicial deverá indicar de modo expresso as consequências jurídicas e administrativas, indicando as condições para que ocorra a regularização.

Falar de sentenças estruturantes no ordenamento jurídico brasileiro em uma perspectiva transformadora é justamente para atender esse mandamento constitucional. Deve ser feita a leitura da atuação do Tribunal como um encargo constitucional, e não apenas como uma nova forma ou estratégia processual de agir da Corte. Não se trata de simples importação de instituto estrangeiro, discutido pela doutrina e incorporado pelo Judiciário (sem deliberação política no Congresso), mas sim de uma obrigação, um compromisso constitucional, pois o Judiciário não tem apenas uma função contramajoritária para estancar abusos da maioria, deve ser percebido também como um legítimo ator de transformação social, condição posta pelos compromissos que a sociedade assumiu na Constituição como encargo do Estado brasileiro (e não apenas dos Poderes políticos).

---

<sup>58</sup> “Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para:

I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora;

II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.

Parágrafo único. Será dispensada a determinação a que se refere o inciso I do *caput* quando comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para a edição da norma.” (Brasil, 2016).

<sup>59</sup> “Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018)” (Brasil, 1942)

Reforça-se, nesse sentido, que a noção de Constituição transformadora implica reconhecer que “o texto constitucional é expressão de um projeto político de mudança social por meio de mecanismos constitucionais, que vincula os poderes estatais na atuação positiva em direção ao estado de coisas delineado pela constituição” (Arguelhes; Sússekind, 2022, p. 2.560). Essa vinculação de atores estatais a regras e procedimentos, mas também aos objetivos e direitos fundamentais previstos pela própria Constituição, implica em adotar uma lógica normativa trivalente. Ou seja, a compreensão de que as normas constitucionais podem ser proibitivas, permissivas ou impositivas. Em razão disso, Arguelhes e Sússekind (2022, p. 2.561-2.562) esclarecem que as Constituições transformadoras não se limitam a dizer o que o Estado pode ou não pode fazer, mas também dispõem sobre o que deve ser feito a partir de uma visão específica extraída de sua interpretação, o que se relaciona com a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e com a noção de dever de proteção que se impõe para a proteção desses direitos.

Não obstante o respeito aos objetivos constitucionais e direitos fundamentais que autorizariam a adoção de medidas como esse instrumento processual de origem estrangeira, Gilmar Mendes refere que os remédios estruturais enfrentam críticas de caráter democrático, institucional e liberal (Brasil, 2020a, p. 177). A primeira delas demonstra clara contrariedade em relação à atuação judicial. Todavia, a crítica pressupõe uma atuação ativa e deliberativa no âmbito público pelas instituições democráticas, ignorando problemas como omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como a influência do poder econômico, sobrerrepresentação de grupos hegemônicos e sub-representação das minorias. Logo, em contraposição à crítica que questiona o viés democrático, nota-se que há questões que envolvem políticas públicas que não são objeto de amplo debate político, que expõem direitos de grupos sociais invisíveis ao desalento, violando direitos fundamentais, exigindo uma atuação jurisdicional para assegurar a concretização do já disposto na Constituição, o que reforça a necessidade do uso excepcional desse instrumento para o enfrentamento desses problemas (Brasil, 2020a, p. 177-179).

Com relação à crítica de viés institucional, observa-se que intervenções do Poder Judiciário em problemas policêntricos e intimamente conexos (como ocorre em políticas públicas de larga escala) pode ocasionar tensões nessa rede de relações existentes na política pública, como explicam Fuller e Winston (1978, p. 395) por meio

da metáfora da teia de aranha<sup>60</sup>. Evidente que o Poder Judiciário não possui a mesma capacidade institucional que os demais Poderes para formular e implementar políticas públicas, devendo-se estar atento à sua falibilidade (Sunstein e Vermeule, 2002, p. 47). Contudo, instrumentos de decisão e implementação de decisões judiciais para o enfrentamento do problema de modo mais horizontal entre os Poderes, aplicando-se a teoria dos diálogos institucionais e instrumentos como a autocomposição, monitoramento judicial, realização de audiências públicas e nomeação de peritos podem contribuir para a superação dessa crítica (Brasil, 2020a, p. 179-181).

No que tange à crítica liberal, que decorre da ideia de uma visão mais restrita do princípio da separação de Poderes, numa acepção mais estanque e estática, é superada por uma concepção mais fluida do princípio, mais próxima da concepção norte-americana de *check and balances*, com o controle de um Poder pelo outro. Gilmar Mendes destaca (Brasil, 2020a, p. 181-182) que uma intervenção judicial em políticas públicas deve observar: “a) que haja a violação dos direitos fundamentais de um grupo específico de usuários ou destinatários da política ou serviço público; b) que essa violação decorra de uma omissão inconstitucional prolongada e insustentável; c) que haja urgência e necessidade de intervenção judicial”.

Segundo Gargarella e Courtis (2009, p. 24), a importação de institutos na América Latina é algo inevitável, pois é difícil apontar instituições latino-americanas que não derivam, em maior ou menor grau, de instituições estrangeiras. Assim como ressaltam que alguns “transplantes” e “enxertos” podem não ser bem-sucedidos, pois a importação depende dos “laços de parentescos” existentes entre o material

---

<sup>60</sup> “We may visualize this kind of situation by thinking of a spider web. A pull on one strand will distribute tensions after a complicated pattern throughout the web as a whole. Doubling the original pull will, in all likelihood, not simply double each of the resulting tensions. This would certainly occur, for example, if the doubled pull caused one or more of the weaker strands to snap. This is a ‘polycentric’ situation because it is ‘many centered’ – each crossing of strands is a distinct center for distributing tensions. [...] in practice polycentric problems of possible concern to adjudication will normally involve many effected parties and a somewhat fluid state of affairs. Indeed, the last characteristic follows from the simple fact that the more interacting centers there are, the more the likelihood that one of them will be affected by a change in circumstances and, if the situation is polycentric, this change will communicate itself after a complex pattern to other centers. This insistence on a clear conception of polycentricity may seem to be laboring a point, but clarity of analysis is essential if confusion is to be avoided. [...] In speaking of the covert polycentric elements almost always present in even the most simple-appearing cases, it should be noted that the efficacy of adjudication as a whole is strongly affected by the manner in which the doctrine of *stare decisis* is applied. If judicial precedent are liberally interpreted and are subject to reformulation and clarification as problems not originally foreseen arise, the judicial process as a whole is enabled to absorb these covert polycentric elements. By considering the process of decision as a collaborative one projected through time, an accommodation of legal doctrine to the complex aspects of a problem can be made as these aspects reveal themselves in successive cases. On the other hand, if a strict or ‘literal’ interpretation is made of precedents, the limits of adjudication has been reduced” (Fuller e Winston, 1978, p. 395, 397-398).

transplantado (instituições jurídicas incorporadas) e o “corpo” constitucional que o recebe. Vale lembrar que o diálogo (horizontal e vertical) entre jurisdições e entre Tribunais é uma das marcas do ICCAL e do próprio constitucionalismo transformador, o que evidencia um limite tênue para essa importação de institutos ser bem-sucedida.

Analisando a metáfora do transplante de instituto jurídico do direito comparado, Serafim e Lima (2021a, p. 211) alertam para os problemas de transplantar o instituto das sentenças estruturantes para o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente quando essa importação ocorre no ímpeto de adotar todas as suas características, reproduzindo-as com fidedignidade e sem considerar o contexto original para o qual foi produzido e a nova realidade para a qual intenta se implementar. Por esse motivo, os citados autores compreendem a importância do estudo jurídico comparativo, mas reforçam que a importação dos institutos deve ocorrer por meio de um processo de tradução jurídica justificada, observando os contextos de sua origem (onde foram desenvolvidos) e a realidade onde serão adaptadas, por meio de diretrizes metodológicas de similaridade, contextualização e justificação (Serafim; Lima, 2021a, p. 211).

Cabe fazer a ressalva de que as sentenças estruturantes são instrumento legítimo para casos excepcionais, em que uma tutela ordinária (não estrutural) não seria suficiente para proteção dos direitos fundamentais, em especial (mas não somente) os direitos prestacionais (Bazán, V.; Armijo, G.; Nash, C., 2014, p. 21). Percebe-se que, nessas decisões, o julgador não se limita a reconhecer a violação do direito e determinar sua reparação, pois ele parte para determinações que direcionam os demais órgãos estatais a adotar ações que visem ao enfrentamento das causas estruturais presentes na sociedade que levaram à situação de violação massiva, sistemática e generalizada constatada. Sua atuação, como coordenador, tem como objetivo criar condições para que institucionalmente possa haver uma evolução com reformas sociais ou culturais, a fim de que essas violações deixem de acontecer.

Segundo sintetizou Gutiérrez (2016, p. 09-10) em sua tese de doutorado, “[...] *las sentencias estructurales son decisiones judiciales que procuran remediar violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos de los ciudadanos, ordenando a las autoridades el diseño y la implementacion de políticas públicas*”. Os tribunais que delas se utilizam o fazem em tutela de grupos socialmente marginalizados, que não encontram representação política adequada e enfrentam graves problemas sociais que são ignorados pela agenda política, o que evidencia

uma causa geradora de violação de direitos pela ocorrência de um bloqueio institucional. O pesquisador ainda aponta que as decisões possuem a pretensão de modelar a ação pública, com adoção de programas para ambiciosas transformações sociais profundas e duradoras, não concluindo o processo judicial com a publicação da decisão, mas sim iniciando a partir dessa um processo judicial de avaliação do cumprimento das ordens proferidas.

Essa cisão entre fase de conhecimento e de execução acaba sendo superada no processo estrutural, buscando se moldar à mutabilidade do contexto. Em que pese a adoção de sentenças abertas ser por vezes adotada para facilitar a cognição e permitir que o ativismo judicial<sup>61</sup> não substitua a atuação das partes, indicando apenas um objetivo final e sem se fixar em pontos instrumentais, nos litígios que abordam problemas estruturais elas podem ser insuficientes para assegurar o efetivo cumprimento (mesmo quando se trata do Estado como réu). Assim, há a necessidade de que atividade cognitiva e executiva convivam em um mesmo momento processual, de modo que o julgador não se apegue à literalidade do dispositivo da sentença, iniciando a implementação das medidas tão logo seja adotada a decisão, mas também revisando periodicamente as respectivas providências, avaliando de que modo contribuíram para o avanço no rumo do resultado desejado (Vitorelli, 2021, p. 430-435).

Assim, as sentenças estruturantes permitem, como instrumento processual, a adoção de um mecanismo de implementação (*implementation process*) que opta pela retenção ou conservação da jurisdição do tribunal, adotando como meio de implementação da decisão um procedimento de seguimento, que admite técnicas de monitoramento<sup>62</sup> e de cumprimento ou de execução<sup>63</sup>. No primeiro caso, implica no emprego de um modelo de gerenciamento judicial (*managerial model*), seja com

---

<sup>61</sup> Vitorelli, ao usar a expressão ativismo judicial, a utiliza no sentido de a entender como o exaurimento da definição das providências a serem tomadas pela própria decisão judicial minuciosa, sem deixar margem para os órgãos executores estabelecerem como implementar o direito.

<sup>62</sup> A título exemplificativo: determinações para formulação de planos, relatórios gerais e específicos de monitoramento e progresso, nomeação de encarregados para monitorar o cumprimento da execução, adoção de indicadores para medir o cumprimento das medidas estruturais aplicadas, criação de comitês de *experts* ou de composição mista entre atores institucionais e cidadãos afetados pelo caso, provocação por petição e fornecimento de documentos pelos afetados, inspeções, supervisão judicial, audiências judiciais de monitoramento, elaboração de recomendações, estipulação de padrões de proteção, entre outros.

<sup>63</sup> A título exemplificativo: fixação de prazos para cumprimento, aplicação de multas, imposição de pena por crime de desobediência à ordem judicial, submeter a instituição recalcitrante à recuperação ou intervenção judicial, entre outras medidas.

técnicas cooperativas, persuasivas e dialógica-deliberativas, que permite ao tribunal identificar eventuais problemas e eventos imprevisíveis ou efeitos colaterais na fase de implementação. Já o segundo implica em técnicas de cumprimento ou execução de um modelo executório (*enforcement model*), com técnicas sancionatórias e coercitivas para a implementação da decisão, que permite ao tribunal induzir, impelir e acelerar o cumprimento das medidas (Piovesan; Hernandes, 2024b, p. 303-304). Para soluções estruturais em litígios públicos, os tribunais se utilizam de técnicas sob duas perspectivas: uma abordagem de “comando e controle” (*command-and-control injunctive regulation*, com uma concepção “gerencialista”) e outra “experimentalista” (*experimentalista intervention*)<sup>64</sup>.

Além disso, a partir dessas decisões judiciais, é possível identificar (Garavito e Franco, 2010b, p. 87-88) como características o fato de afetarem significativo número de pessoas que possuem seus direitos violados e buscam – diretamente ou por meio de organizações que litigam em sua causa – a tutela judicial para sanar a violação<sup>65</sup>. Em face disso, acabam por envolver vários entes estatais sobre os quais recaem as

---

<sup>64</sup> Para uma compreensão sobre a tipologia das decisões judiciais, o presente trabalho adota a compreensão de Young (2010, p. 392-409), que destaca cinco técnicas judiciais adotadas pelos tribunais na adjudicação dos direitos econômicos e sociais (embora essa análise possa se estender para os demais direitos humanos e fundamentais). São elas: posição de deferência, conversacional, experimentalista, gerencial e revisão peremptória. Na primeira, o tribunal adota uma postura de autocontenção, confia nas decisões dos Poderes Legislativo e Executivo, reconhecendo sua autoridade democrática e conhecimento técnico, onde a interferência ocorre apenas quando há um erro claro por parte do legislador ou da administração. Na segunda, os tribunais se engajam em diálogo com os outros Poderes, onde todos assumem um papel interpretativo compartilhado sobre o direito em questão, mantendo uma margem para que os atores eleitos contribuam na formulação da resposta. A terceira, experimentalista, o tribunal envolve ativamente as partes (governo, sociedade civil etc.) para encontrar soluções colaborativas e adaptativas a problemas estruturais e sistêmicos, se envolvendo em uma avaliação mais vigorosa da razoabilidade da política pública ou legislação. Com a quarta postura, gerencial, o tribunal impõe planos detalhados com prazos e fiscaliza diretamente sua implementação, adotando um modelo de controle contínuo, com medidas detalhadas e supervisionadas em etapas para assegurar a proteção e execução das normas constitucionais. A quinta técnica empregada é a peremptória, na qual a corte aplica um escrutínio mais rigoroso da legislação ou política governamental, seja adotando como solução a anulação da legislação, seja optando por mantê-la por meio de uma interpretação conforme, reparando a disposição impugnada. A técnica a ser empregada deverá atender ao que o contexto exigir: “*For example, inattentiveness is addressed by focusing political attention on the elected branches. Conversational review will be appropriate. However, if the inattentiveness is directed to a politically vulnerable class, which is unlikely to benefit from an increase in political attention, the Court is more likely to adopt peremptory review. Incompetence is best addressed through adopting the problem-solving capacity of experimentalist review or, if it is the result of a genuine lack of funds (that cannot be raised otherwise), deferential review. Finally, intransigence is best dislodged by the dynamism of experimentalist review or by the court’s investment in managerial review*” (Young, 2010, p. 417).

<sup>65</sup> Em que pese tal característica lembrar uma decisão de ação coletiva, dessa se difere em razão do objetivo e da complexidade da intervenção judicial, pois enquanto que na ação coletiva se busca a tutela de direitos de um grupo (direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos), na decisão estrutural se busca a reorganização de instituições e políticas públicas em grave desconformidade com os direitos fundamentais.

ações judiciais por serem responsáveis por falhas sistemáticas em suas políticas públicas e que contribuem para tais violações de direitos. Além disso, implicam em medidas de tutela estruturais (Garavito, 2011, p. 1.671), ou seja, ordens de execução complexas, onde o julgador instrui os entes públicos para que empreendam ações coordenadas em proteção à população que possui seus direitos violados, não se limitando ao olhar restrito para os demandantes do caso concreto.

Como resultado dessas decisões judiciais, observa-se a preocupação com dispositivos sentenciais que busquem medidas de não repetição, que ataquem as causas do problema, que combatam a desigualdade e violações que se incorporaram à lógica de funcionamento da sociedade. O propósito da decisão não é apenas acabar com o incidente que perturba o *status quo*, mas mudar o estado de coisas atual e criar um novo *status quo* (Fiss, 2022, p. 41).

Portanto, a decisão acaba determinando não apenas uma reparação para o caso concreto ou a proibição da prática que se visa combater, mas também se preocupa com alterações estruturais que se direcionem para o enfrentamento das causas que foram responsáveis pela violação dos direitos humanos e fundamentais. Isso envolve medidas de tutela em que os tribunais instruem vários órgãos governamentais a tomar ações coordenadas, o que pode afetar as políticas públicas já existentes ou provocá-los a suprir a ausência delas. Esse controle jurisdicional sobre as políticas públicas requer o acompanhamento judicial também quando da fase de cumprimento de sentença, momento em que pode haver necessidade de correções, sendo importante a participação do julgador dentro de um contexto dialógico<sup>66</sup> com os demais órgãos governamentais para a concretização dos direitos outrora violados.

Com relação a tais decisões, Osuna (2015, p. 93) refere que o que as define como sentenças estruturantes é a habilitação do juiz como intérprete máximo e defensor dos direitos fundamentais, assumindo um papel de coordenador das ações estatais e definindo como devem atuar as autoridades (mas sem retirar delas, *a priori*, a competência do planejamento e execução das medidas a serem adotadas), com a

---

<sup>66</sup> É preciso ter-se em consideração que nem todas as sentenças estruturantes são, necessariamente, dialógicas. Isso porque o Tribunal poderia determinar uma série de medidas, atuando com base em uma lógica de controle “forte”, determinando ações, sem, necessariamente, prever o diálogo e articulação com os demais órgãos e Poderes. Do mesmo modo, uma postura dialógica que não surta efeitos, seja pela falta de interesse no diálogo das demais instituições ou na dificuldade de implementação, podem gerar ao fim decisões judiciais também sob a lógica de controle “forte”. É preciso ficar claro, sobretudo, que o aspecto dialógico seria desejável, mas não é característica essencial do que seja uma sentença estruturante.

finalidade de garantir o exercício efetivo desses direitos em questões que foram gravemente descuidada pelas mesmas. Em consequência, o julgador expede ordens que excedem a relação *inter partes* do caso que originou a sentença, apontando para medidas que resolvam o problema generalizado identificado.

Essas sentenças não se limitam à mera declaração da violação do direito (Fiss, 2022, p. 46-47), procurando enfrentar aspectos estruturais relacionados à sociedade, onde se identificam violações massivas e generalizadas dos direitos fundamentais. Buscam enfrentar o problema por meio de uma atuação voltada às políticas públicas, criar condições para que, institucionalmente, possa haver uma evolução com reformas sociais, com a finalidade de que essas violações deixem de acontecer.

Para alcançar efeitos relevantes, incluindo efeitos indiretos e simbólicos igualmente importantes, além do cumprimento da ação governamental ordenada pelo Tribunal, é necessária a reformulação de questões socioeconômicas como problema de direitos humanos (e, portanto, fundamentais), bem como fortalecer a capacidade institucional do Estado para lidar com esse tipo de problema, formar coalizões com a advocacia para sua participação no processo de implementação e promoção de deliberação pública e busca coletiva de soluções para as complexas questões distributivas subjacentes (Garavito, 2011, p. 1.676).

Garavito destaca que há duas formas de analisar os efeitos das decisões estruturais sobre os direitos socioeconômicos como mecanismo de mudança social. A primeira delas é por meio do positivismo epistemológico dos neorealistas, que aplica uma técnica de pesquisa quantitativa que permite mensurar os efeitos materiais diretos da decisão, que aponta para a pouca efetividade dos julgados como mecanismo de mudança social, citando a noção de “*hollow hope*” de Rosenberg (2008). Por outro lado, a concepção construtivista aplica técnicas qualitativas em sua estratégia de pesquisa, ampliando a busca por efeitos indiretos e simbólicos da decisão (Garavito, 2011, p. 1.678-1.679). Como efeito material direto tem-se o desenho de políticas públicas conforme o comando judicial; e, como efeito indireto, pode-se citar a formação de coalizões de ativistas para influenciar as questões objeto de consideração, introduzindo novos atores no debate. Já os efeitos simbólicos diretos implicam em definir e perceber os problemas como violação de direitos, reformulando a cobertura da mídia sobre o assunto; enquanto o efeito indireto é a transformação da opinião pública sobre a urgência e a gravidade do problema.

Além dos efeitos da decisão, deve-se atentar para o tipo de ordens que por elas são dadas<sup>67</sup>, apresentando medidas de não repetição, bem como a existência e a natureza do monitoramento realizado pela Corte<sup>68</sup>, considerando que o impacto daquela é maior com a adoção de um “ativismo dialógico” (Garavito, 2011, p. 1.688/1.689). Esta perspectiva dialógica se relaciona, justamente, com o aspecto de necessária articulação entre Poderes e instituições para dar cumprimento às medidas almeçadas pela sentença.

As decisões dialógicas estabelecem metas amplas e caminhos de implementação claros por meio de prazos e relatórios de progresso, recaindo para os órgãos governamentais as decisões substantivas e os resultados detalhados (Garavito, 2011, p. 1.676). A abordagem dialógica incentiva mecanismos participativos de acompanhamento que aprofundam a deliberação democrática com a participação de diversos atores, incluindo a sociedade civil, buscando aumentar o impacto das intervenções judiciais.

É neste cenário que Owen Fiss (2022, p. 45-46) chama atenção para a formulação dos remédios de enfrentamento do problema estrutural. Se, por um lado, as restrições da razão pública privilegiem o julgador como o encarregado de interpretar a Constituição, na fase de elaboração dos remédios, os julgamentos estratégicos (ou seja, as decisões substanciais de como fazer) não podem ser justificados com base em princípios, devendo prevalecer julgamentos instrumentais com base no conhecimento especializado ou no pensamento estratégico para concretizar a decisão.

Em outras palavras, ao reconhecer uma determinada situação de discriminação estrutural ou a violação massiva e sistematizada de direitos de um determinado grupo da sociedade, para um melhor enfrentamento da situação, o julgador pode coordenar as demais instituições públicas e da sociedade civil para que essas, com o seu aparato técnico especializado, construam as soluções e tomem as decisões substanciais necessárias. Contudo, impende destacar, o autor não retira das mãos do juiz essas decisões (sob pena de viciar ou prejudicar os direitos declarados pela Corte), pois é

---

<sup>67</sup> Sagüés (2022, p. 27) elenca como medidas de não repetição: programas de conscientização, formação e capacitação, modificação legislativa ou constitucional, implementação de políticas públicas, propiciar debates entre autoridades públicas e organizações da sociedade civil, adoção de ações positivas e preservação da memória coletiva.

<sup>68</sup> Nesse sentido, citam-se as salas de monitoramento, informes periódicos e audiências públicas periódicas para o acompanhamento do cumprimento da decisão, a exemplo do caso colombiano, conforme se verá a seguir.

importante preservar a unidade do direito e do remédio, motivo pelo qual o magistrado mantém sua função de coordenação durante a execução. Esse pode compartilhar o desafio de remediar a situação (diante da complexidade do litígio estrutural) e criar instituições auxiliares, coordenando o cumprimento da decisão. Daí o fato, por exemplo, de muitas sentenças estruturantes preverem a apresentação de relatórios e a necessidade de homologação pelo juízo.

Buscando mensurar a eficácia de uma sentença estruturante, Garavito (2011, p. 1.683-1.688) analisou os efeitos do emblemático caso colombiano (*Sentencia T-025*<sup>69</sup>, de 2004, sobre a população deslocada pelos conflitos armados), após sete anos da decisão, por meio de entrevistas com os atores-chave, conteúdo da cobertura de imprensa, observação participativa em audiências e reuniões promovidas pelo Tribunal, além da extensa análise de documentação do caso, concluindo pela existência de seis principais efeitos: a) *efeito de desbloqueio* (motivando alterações burocráticas para atender as vítimas, quebrando a inércia estatal e promovendo ações governamentais, com imediato impacto material direto); b) *efeito de coordenação* (a Corte atuou na promoção de uma melhor coordenação entre os órgãos estatais, impactando de forma material direta e indiretamente); c) *efeito nas políticas públicas* (impactou no desenho de uma política pública nacional de longo prazo para as vítimas, gerando enfoque sobre os seus direitos, e impactou diretamente na alocação de recursos governamentais); d) *efeito participativo* (além dos órgãos governamentais, estimulou a participação de organizações da sociedade civil, o que originou uma comissão de monitoramento que contribuiu com dados e recomendações importantes nos procedimentos de acompanhamento do cumprimento da decisão); e) *efeito setorial* (embora seja difícil avaliar uma melhora nos direitos desse grupo, há um efeito simbólico, pois seus membros e organizações passaram a adotar a linguagem da lei para enquadrar suas reivindicações); f) *efeito de reformulação* (o problema do deslocamento forçado deixou de ser visto como efeito colateral do conflito armado e passou a ser encarado como um problema de direitos humanos, o que demanda uma atuação diferenciada do Estado).

---

<sup>69</sup> Na qual a Corte Constitucional Colombiana reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” da população de deslocados em razão do conflito armado interno no país, onde se constatou uma “especial condição de vulnerabilidade, exclusão e marginalidade” desses indivíduos, incapazes de alcançar efetivamente a realização de seus direitos econômicos, sociais e culturais. O caso será retomado no próximo subcapítulo.

Os supracitados efeitos demonstram, para além do simples cumprimento das medidas pontuais de uma sentença, como as sentenças estruturantes podem servir como ferramenta contra os bloqueios institucionais no combate às desigualdades estruturais que assolam os grupos em situação de vulnerabilidade. Os meios por ela empregados são uma alternativa aos modelos de controle forte (por vezes criticado devido ao risco do ativismo judicial) e fraco (por vezes criticado pela passividade da autocontenção), permeando entre ambos conforme o caso concreto e, por vezes, encontrando um meio termo mais dialógico, experimentalista ou mesmo gerencialista. Para melhor compreender o instituto, o próximo tópico abordará algumas experiências estrangeiras e os ensinamentos que se extraem do direito comparado para a construção de um modelo a ser empregado no ordenamento jurídico brasileiro.

### 3.2 O USO DE MEDIDAS ESTRUTURANTES NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO DIREITO COMPARADO

Uma vez compreendida a noção do processo estrutural, sua finalidade e as peculiaridades dos remédios por ele empregados, passa-se, agora, a analisar sua origem na jurisprudência norte-americana e o exemplo de sua adoção em outras Cortes no Direito Comparado que são frequentemente retratados na doutrina que se debruça sobre o tema. Embora cada sistema jurídico possua as suas particularidades, o seu estudo contribui para compreender as possíveis aplicações de sentenças estruturantes, ressalvadas as necessárias adaptações para o ordenamento jurídico brasileiro.

#### 3.2.1 A origem na jurisprudência norte-americana com a adoção de *structural injunctions*

Inicialmente, destaca-se que o termo “sentenças estruturantes” tem origem na jurisprudência norte-americana, que trabalha com a noção de *structural injunctions*, e reporta aos casos em que juízes adotam medidas para evitar situações graves e generalizadas que eram incompatíveis com a Constituição (Osuna, 2015, p. 92). O caso mais emblemático é *Brown vs. Board of Education* (1954), onde a Suprema Corte estadunidense considerou que a segregação racial nas escolas contraria o princípio

da igualdade perante a lei previsto na 14ª Emenda. É justamente em razão da desigualdade incorporada à lógica de funcionamento da sociedade que levou à necessidade da intervenção judicial para que fossem adotados remédios estruturais, ou seja, reformas que buscam a alteração da situação constituída, harmonizando as instituições do próprio Estado com os ditames constitucionais.

A importância do caso decorre de ser o precursor na adoção de remédio de natureza estrutural, sendo que a lide se desdobra nas sentenças *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (Brown I de 1954), que decidiu que a segregação racial em escolas públicas é inconstitucional; e a sentença 349 U.S. 294 (Brown II de 1955), que determinou que escolas distritais locais abolissem com a segregação “*with all deliberate speed*”, segregação essa que era imposta em dezessete Estados e permitida em mais quatro na época.

As referidas decisões sobrevieram em um contexto em que os cidadãos negros norte-americanos possuíam os mesmos direitos (formalmente) que os cidadãos brancos. Todavia, ainda imperavam na sociedade práticas segregacionistas, que permitiam políticas públicas que separavam os grupos raciais de modo a perpetuar uma discriminação estrutural. Exemplo disso é o precedente do caso *Plessy v. Ferguson* (1896), no qual um cidadão teve negado pela legislação estadual, cuja constitucionalidade foi confirmada inclusive pela Suprema Corte dos Estados Unidos, o seu direito de frequentar o vagão destinado à população branca, tendo em vista que o seu direito à igualdade no serviço público de transporte estaria garantido pelo acesso ao vagão destinado à população negra, sem que isso afrontasse a 14ª Emenda (que previa a igualdade ante a lei).

Imperavam, naquele momento, leis conhecidas como Leis de Jim Crow (Puga, 2022, p. 90-92), estrategicamente desenhadas para não contradizer (nem explicitamente, nem frontalmente) os estândares constitucionais que consagravam a igualdade de direitos para os negros. Essas normas permitiam uma organização social que autorizava demarcar legalmente os espaços de exercício de direitos separados para negros e brancos, cuja máxima “*separate but equal*” permitia a segregação racial em áreas e serviços públicos, como zonas residenciais e serviços de transporte e escolas, desde que as instalações disponíveis fossem consideradas iguais. Enquanto isso, a Suprema Corte se posicionava de forma passiva, entendendo a inferioridade como uma condição existente na sociedade, não como consequência da lei, sendo que, assim, nada poderia fazer frente aos costumes, práticas e tendências sociais.

Retomando ao caso paradigmático para os processos estruturais, o caso *Brown v. Board of Education* abordou<sup>70</sup> uma batalha judicial iniciada em 1951, quando Oliver Brown tentou matricular sua filha de sete anos, Linda Brown, em uma escola primária próxima de sua residência, na cidade de Topeka (no Estado de Kansas). O detalhe é que se tratava de uma família negra e que as escolas públicas próximas de sua residência só aceitavam crianças brancas, em razão da opção daquela cidade por escolas racialmente separadas (o que era autorizado por lei estadual, desde que houvesse mais de 15 mil habitantes na localidade). Diante da negativa da matrícula, juntamente com outros doze autores, apoiados pela *National Association for the Advancement of Colour People* (NAACP – Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor), foi proposta ação contra *Board of Education of Topeka* (Secretaria de Educação), questionando a constitucionalidade da política segregacionista que forçava Linda e outras crianças a se deslocar em uma distância muito maior só para terem acesso à escola destinada a afro-americanos, clamando por igualdade quanto ao acesso às escolas, transporte, currículo e qualificação dos professores.

Em um primeiro momento, o Tribunal Federal de Primeira Instância de Kansas sentenciou de forma favorável à Secretaria de Educação de Kansas, utilizando o citado precedente do caso *Plessy v. Ferguson*. Após levar o caso às instâncias recursais, o caso chegou à Suprema Corte, a qual proferiu a sentença em 17/05/1954. Jobim e Rocha (2022, p. 892) destacam que “o rompimento com o passado no caso Brown foi tamanho que a Suprema Corte dos Estados Unidos, no corpo da *opinion* do caso, consignou que o Tribunal novamente se reuniria para ver a real evolução do que foi decidido”. Assim, a Corte sentenciou que a segregação racial nas escolas públicas viola a 14<sup>a</sup> Emenda.

No ano seguinte, sobreveio o segundo julgamento (*Brown v. Board of Education of Topeka II*), onde foram proferidas medidas estruturantes. A decisão determinava às

---

<sup>70</sup> Conjuntamente com *Brown*, foram julgados outros casos que se acumularam sob a cobertura do caso *Brown I* (*Davis et al. v. County School Board*, de Virgínia, *Briggs et al. v. Elliott et al.*, da Carolina do Sul, e *Gebhat et al. v. Belton et al.*, de Delaware) e *Brown II* (que incluiu *Bolling v. Sharpe*, de Washington, D.C.). Contudo, conforme destaca Puga (2022, p. 109-114), o litígio se restringiu à segregação nas escolas enquanto os pleitos dessas ações poderiam ensejar (conforme o autêntico interesse de seus autores) uma discussão sobre as condições e direitos socioeconômicos do sistema educacional oferecido para os negros, em atenção ao caráter material da igualdade, ante a desigualdade de recursos econômicos e humanos para os estudantes negros em comparação às efetivas prestações educacionais oferecidas aos brancos. Ao mesmo tempo que o litígio era mais amplo que o caso *Plessy*, pois para além da segregação da regra “separados, mas iguais”, havia o debate sobre a situação de inferioridade social denunciada pela comunidade negra em razão da percepção subjetiva por parte das crianças, causando um dano a sua autoestima.

autoridades locais a responsabilidade pela implementação sistemática e a eliminação dos obstáculos na transição do sistema institucional para bases não segregacionistas, mas concedendo o tempo que fosse necessário para o cumprimento da decisão, sensível às dificuldades para a política de integração racial:

*While giving weight to these public and private considerations, the courts will require that the defendants make a prompt and reasonable start toward full compliance with our May 17, 1954, ruling. Once such a start has been made, the courts may find that additional time is necessary to carry out the ruling in an effective manner. The burden rests upon the defendants to establish that such time is necessary in the public interest and is consistent with good faith compliance at the earliest practicable date. To that end, the courts may consider problems related to administration, arising from the physical condition of the school plant, the school transportation system, personnel, revision of school districts and attendance areas into compact units to achieve a system of determining admission to the public schools on a nonracial basis, and revision of local laws and regulations which may be necessary in solving the foregoing problems. They will also consider the adequacy of any plans the defendants may propose to meet these problems and to effectuate a transition to a racially nondiscriminatory school system. During this period of transition, the courts will retain jurisdiction of these cases. (EUA, 1955, p. 300-301).*

A sentença estruturante do caso *Brown vs. Board of Education* buscou enfrentar as causas da desigualdade (ou seja, a segregação racial), em vez de se limitar à correção do caso concreto (com a imposição da matrícula de Brown e demais crianças na escola, como pretendido na inicial), declarando inconstitucional a segregação racial nas escolas norte-americanas. Ao citar o controle realizado no caso *Brown vs. Board of Education*, Tushnet (2009, p. 248) considera o remédio aplicado como sendo de controle “fraco”, pois em vez de assegurar de forma imediata a matrícula sem observância de critério racial, a determinação foi de que a dessegregação ocorresse “*with all deliberate speed*” (com toda velocidade deliberada), esperando que uma abordagem gradual fosse enfrentar menor resistência. Essa determinação para uma reformulação profunda de caráter institucional, cujo alcance ultrapassa o caso individualizado, e a complexidade da intervenção judicial no enfrentamento de um problema sistêmico como a segregação racial são elementos que caracterizam o caso como um processo estrutural.

Observa-se que as decisões de 1954 e 1955 tiveram seus efeitos limitados, pois as medidas de dessegregação nas escolas, transporte escolar e outros serviços prestados pelo Poder Público enfrentaram resistência no seu cumprimento, especialmente por parte dos Estados do sul (os quais historicamente tinham uma tradição escravagista e mais conservadora). Todavia, a partir dessa jurisprudência, a

Administração Pública não estava mais amparada na lei para negar o tratamento igualitário, tendo como efeito a maior conscientização e organização da luta das pessoas negras pelo fim das restrições que lhe eram impostas. Ou seja, mesmo que a decisão não tenha produzido efeitos concretos imediatos, produziu efeitos indiretos e simbólicos, provocando uma transformação na percepção do problema da discriminação racial.

Pode-se classificar a atuação judicial com o modelo de remédios adotados, segundo critérios de Young (2010, p. 402-403), como uma postura gerencialista por parte da Corte, ao ordenar uma medida judicial clara e substancialmente detalhada (fim da segregação), sujeita à supervisão judicial do tribunal<sup>71</sup>, em uma revisão profunda da ação governamental e da estrutura de ensino norte-americana (cujo contexto era de segregação obrigatória em 17 Estados e permissiva em outros 4). Embora tenha provocado uma reação recalcitrante de governadores e conselhos escolares, o que se sucedeu foram ordens para programas educacionais compensatórios para estudantes segregados<sup>72</sup>, autorizando tribunais distritais a usar cotas, redesenhar zonas de frequência e determinar o transporte de alunos para as escolas<sup>73</sup>: *“The judicial aftermath of Brown stands as an exemplar of extraordinary managerialism, both for the normative steps taken and the remedial schemes that followed from this commitment”* (Young, 2010, p. 403). Além disso, o caso *Brown* abriu precedente para uma série de outros casos<sup>74</sup> envolvendo discriminação racial que foram julgados, especialmente entre o período de 1954 e 1964 (Jobim, 2023, p. 109-110).

Osuna (2015, p. 93) refere que o que as define como sentenças estruturantes é a habilitação do juiz como intérprete máximo e defensor dos direitos fundamentais,

---

<sup>71</sup> A decisão *Brown II* previa expressamente a retenção da jurisdição durante esse período de transição: *“(k) The courts will also consider the adequacy of any plans the defendants may propose to meet these problems and to effectuate a transition to a racially nondiscriminatory school system. (l) During the period of transition, the courts will retain jurisdiction of these cases”* (EUA, 1955, p. 349).

<sup>72</sup> E.g. *Milliken v. Bradley (Milliken II)*, 433 U.S. 267 (1977).

<sup>73</sup> E.g. *Swann v. Charlotte-Mecklenburg Bd. Of Educ.*, 402 U.S. 1 (1971).

<sup>74</sup> Cita-se: *Muir v. Louisville Park Theatrical Ass’n* 347 U.S. 971 (1954), *Holmes v. City of Atlanta* 350 U.S. 879 (1955), *Mayor of Baltimore v. Dawson* 350 U.S. 877 (1955), *Hawkins v. Board of Control* 350 U.S. 413 (1956), *Gayle v. Browder* 352 U.S. 903 (1956), *New Orleans City Park Improvement Ass’n v. Detiege* 358 U.S. 54 (1958), *Turner v. City of Memphis* 369 U.S. 350 (1962), *Schiro v. Bynum* 375 U.S. 395 (1964), *Cooper v. Aaron* 358 U.S. 1 (1958), *Goss v. Board of Education* 373 U.S. 683 (1963) e *Griffin v. County School Board of Prince Edward County* 377 U.S. 218 (1964). Nos referidos julgamentos foi citado o precedente de *Brown* para declarar inconstitucionais leis de Jim Crow, as quais permitiam práticas segregacionistas em campos de golfe e lagos de pesca; em praias públicas, casas de banho e piscinas; em faculdade de direito pública na Flórida; em ônibus; em parques urbanos; em restaurantes e banheiros de aeroportos; em auditórios municipais; entre outras situações (Jobim, 2023, p. 109-110).

assumindo um papel de coordenador das ações estatais e definindo como devem atuar as autoridades (mas sem retirar delas, *a priori*, a competência do planejamento e execução das medidas a serem adotadas), com a finalidade de garantir o exercício efetivo desses direitos em questões que foram gravemente descuidadas pelas mesmas. Em consequência, o julgador expede ordens que excedem a relação *inter partes* do caso que originou a sentença, apontando para medidas que busquem resolver o problema generalizado identificado.

Percebe-se, desse modo, que uma *structural injunction*<sup>75</sup> tem como propósito reorganizar uma situação para prevenir que o erro persista, sendo que o erro (inconstitucionalidade) está na própria estrutura da situação constatada. A reorganização é projetada para trazer essa estrutura para dentro dos limites constitucionais (Fiss, 1978, p. 11). Essas sentenças não se limitam à mera declaração da violação do direito (Fiss, 2022, p. 46-47), procurando enfrentar aspectos estruturais relacionados à sociedade, onde se identificam violações massivas e generalizadas dos direitos fundamentais. Buscam enfrentar o problema por meio de uma atuação voltada às políticas públicas, criar condições para que, institucionalmente, possa haver uma evolução com reformas sociais, a fim de que essas violações deixem de acontecer.

### **3.2.2 A experiência da jurisprudência colombiana com a adoção do *estado de cosas inconstitucional* (ECI)**

Se, de um lado, a discriminação pode configurar causa de disfuncionalidades, outra situação que também pode ensejar desconformidade para caracterizar um litígio estrutural ocorre quando se está diante de violações de direitos que provocam bloqueios institucionais que configuram violações sistemáticas. Diferentemente do primeiro caso, onde não há amparo jurídico específico para a proteção de um grupo em situação vulnerável, o segundo caso aborda situação em que há violação sistematizada de direitos já consagrados, mas o Estado permanece inerte / omissivo ou sua ação é insuficiente (*Untermaßverbot*) para sanar os vícios constatados, podendo,

---

<sup>75</sup> Além das espécies de sentenças mandatórias e proibitivas, Fiss (1978, p. 07) introduz três novas categorias: preventivas (visam a proibir ato ou série de atos de ocorrer no futuro), reparativas (se engajando para corrigir efeitos do passado) e estruturais (para reorganizar uma situação em andamento).

inclusive, ser constatadas ações que contribuem<sup>76</sup> para essas violações. Percebe-se que o caso norte-americano exemplifica a primeira situação, diante do contexto segregacionista que havia na sociedade e que discriminava a população negra. Para exemplificar esta segunda situação, cita-se a Sentencia T-025/04 da Corte Constitucional Colombiana (Colômbia, 2004), que julgou a violação de direitos das pessoas afetadas pelo deslocamento forçado por conta de conflito interno que envolveu governo, organizações paramilitares de extrema direita e esquerda, narcotraficantes, microtraficantes e criminosos, em um estado de guerra que afetou severamente a população mais pobre e vulnerável, expulsando mais de 3 milhões de pessoas de suas casas e expondo-as à grave crise humanitária (Jobim, 2023, p. 47-48).

O caso colombiano é, assim como o caso *Brown*, um marco para a compreensão das sentenças estruturantes na jurisdição constitucional. Embora não seja o primeiro julgamento com medidas estruturantes da Corte Constitucional Colombiana (como se verá a seguir), foi neste caso que essa desenvolveu alguns parâmetros tidos como determinantes para o reconhecimento desse tipo de situação de violação sistematizada de direitos, a qual nomeou de “estado de coisas inconstitucional” (ECI):

“[...] a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional consiste em uma situação extrema de omissão estatal, concebidas como ‘falhas estruturais’, falhas essas que não tem a ver com dispositivos constitucionais específicos ou ordens expressas de legislar ou de regulamentar, mas sim, com a ‘omissão ou ineficiência do aparato estatal que resulta na proteção deficiente de direitos fundamentais’, e então, analisada a ausência das políticas públicas que signifiquem a não observância do mínimo existencial, pode se dizer que está declarada a omissão normativa inconstitucional livremente da disposição da norma constitucional equivalente, vale a pena ressaltar que o chamado mínimo existencial diz respeito ao conteúdo primordial dos direitos fundamentais que se refletem nas hipóteses da existência humana digna, e assim, tem-se o mínimo existência dos direitos da liberdade, como dos direitos sociais, e não havendo o cumprimento do mínimo existência pode acontecer a omissão normativa constitucional em relação a esses direitos [...]” (Rêgo, 2020, p. 53).

Ou seja, ele tem em comum com a questão da discriminação racial do exemplo norte-americano o aspecto da dimensão estrutural e generalizada, relacionada com uma dimensão de complexidade para enfrentamento do problema, remetendo, igualmente, em certa medida, para a figura da teia de aranha. No tocante aos

---

<sup>76</sup> A exemplo da brutalidade policial nas incursões em comunidades marginalizadas, mediante o uso desproporcional da força a ponto de prejudicar moradores que sequer são alvo das operações, como observado na ADPF 635 citada no capítulo anterior.

parâmetros para o reconhecimento do ECI, segundo a Sentença T-025/04 (Colômbia, 2004), a Corte Constitucional Colombiana apontou o primeiro deles como (I) a vulneração massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam um número significativo de pessoas. Outro ponto é (II) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir esses direitos (ou a insuficiência/ineficiência da atuação estatal para acabar com a situação de violação). Como terceiro ponto, cita-se (III) a adoção de práticas inconstitucionais, como a exigência de incorporar a ação de tutela como parte do procedimento para garantir o direito violado. Igualmente, (IV) a não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a vulneração dos direitos. A situação também abrange (V) a existência de um problema social cuja solução envolve a intervenção de várias entidades, para a adoção conjunta e articulada de um conjunto de medidas multissetoriais, medidas essas complexas e que requerem ações institucionais coordenadas para o enfrentamento e superação da situação, bem como exigem um nível de recursos que demanda um esforço orçamentário adicional importante para o cumprimento e atingimento desses objetivos. Conseqüentemente, (VI) se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema buscassem a tutela judicial para obter a proteção de seus direitos, se produziria um maior congestionamento do tribunal.

Porém, para chegar nessa construção, a Corte Constitucional Colombiana levou quase uma década. A primeira vez que utilizou o termo “estado de coisas inconstitucional” foi em 1997, no caso relacionado ao fundo de seguridade social para professores de escola pública (Sentença SU-559/97). Apenas 21% dos professores do país estavam inscritos, sendo que o restante não tinha acesso a cuidados de saúde pública e planos de pensão, devido à falta de fundos para os municípios que os empregavam. Neste cenário, a Corte limitou-se a informar ao governo acerca do estado das coisas e notificar os órgãos, sendo a declaração um modo de “colaborar” com o governo, colocando a situação em evidência, afim de evitar novas ações constitucionais sobre casos similares (Espinosa; Lozano, 2022, p.109).

Em sequência, a Corte desenvolveu uma série de ferramentas doutrinárias permitindo remédios estruturais em ações de tutela que envolvem casos de direitos socioeconômicos, com a doutrina do “estado de coisas inconstitucional”, a qual lida com situações em que certas condições são encontradas, nas quais há uma larga e sistêmica lacuna entre a política pública e as exigências constitucionais, obrigando a

Corte a adotar uma série de ordens estruturais. As primeiras vezes em que restou reconhecido o “estado de coisas inconstitucional” com medidas estruturantes foram nos julgamentos, proferidos em 1998, que lidaram com a superlotação massiva dos presídios (Sentença T-153/1998) e com problemas no sistema da seguridade social (Sentença SU-068/1998).

Embora essas decisões previssem medidas estruturantes ambiciosas (como um plano de construção e reforma prisional com o objetivo de garantir aos reclusos condições de vida digna nas prisões a ser concluído em no máximo quatro anos ou ao determinar que, no prazo de seis meses, a Caixa Nacional de Previdência e demais autoridades corrijam as falhas de organização e procedimento que afetam a pronta resolução dos pedidos de reconhecimento e reliquidação de aposentadorias e se adequem às relações trabalhistas), não havia um sistema de monitoramento que assegurasse seu cumprimento. Com a evolução da jurisprudência colombiana, em 2004 (Sentença T-025 – que lidou com os desalojados por conflitos internos no país), a Corte já contava com um sofisticado sistema de monitoramento, com uma série de relatórios periódicos a serem apresentados pelo governo e pelas instituições responsáveis e a formação de comissão da sociedade civil formada por organizações não governamentais (ONGs) e especialistas para fiscalizar o processo, além de periódicas audiências públicas perante a Corte (Landau, 2021, p. 260-261).

Ou seja, para o enfrentamento do “estado de coisas inconstitucional”, a Corte Constitucional Colombiana desenvolveu mecanismos para vigiar o cumprimento efetivo de suas decisões, abrindo, assim, espaço para a necessidade de reflexão acerca do pós-decisão, projeção para o futuro com necessidade de acompanhamento e monitoramento da sua execução, adotando, tendencialmente, uma postura dialógica em relação aos demais Poderes (interlocução entre os Poderes). Essa concepção de tribunal engajado na solução do problema estrutural pode ser classificada tanto como uma postura experimentalista como uma postura gerencialista, conforme a medida adotada nessa atuação (Young, 2010, p. 395-401).

A lição que se pode extrair do caso colombiano é a importância de um constante monitoramento acerca do cumprimento que as medidas de tutela estruturais exigem. Nota-se, nesse sentido, a relevância da Sentencia T-025 (Colômbia, 2004), que não esgotou sua atuação com a sentença, pois criou, a partir dela, três instrumentos para verificar o cumprimento das ordens emitidas: (I) informes periódicos (confeccionados pelas autoridades administrativas encarregadas de sua implementação); (II) sala

especial de monitoramento (integrada pela própria Corte, que emite decisões sobre o grau de cumprimento); e (III) celebração de audiências públicas periódicas (que revisam os avanços e as dificuldades do cumprimento) (Osuna, 2015, p. 100-101).

Percebe-se, pois, com a experiência colombiana, a necessidade de criação de mecanismos para fiscalizar o cumprimento efetivo das ordens emanadas nas sentenças estruturantes: as salas e os autos de monitoramento (Osuna, 2015, p. 113). Essas “salas de monitoramento” podem ser constituídas por agentes da sociedade civil, *experts*, interessados na situação objeto da demanda e membros do governo, e são responsáveis por analisar os informes prestados pelas autoridades competentes, a fim de verificar os avanços alcançados no cumprimento da sentença, bem como discutir temas relacionados ao mesmo. Já os “autos de monitoramento” são decisões proferidas pela própria Corte, a partir das informações recebidas das Salas, possibilitando a execução da sentença ou apontando observações ao Executivo, quando da implementação parcial ou defeituosa das medidas determinadas pelo julgamento do caso.

Contudo, a aplicação das medidas estruturantes no caso colombiano também é alvo de críticas, especialmente pelo longo período de monitoramento que suas decisões exigiram (e continuam exigindo). Nesse sentido, Rodríguez (2024) aponta, ao analisar os 20 anos que se seguiram após a sentença, que, apesar de suas inovações iniciais e impactos transformadores, o processo de monitoramento da Sentença T-025 de 2004 tornou-se excessivamente prolongado e complexo, o que em sua visão compromete sua eficácia.

A Corte Constitucional Colombiana, ao assumir diretamente o acompanhamento, por meio de uma metodologia deliberativa, inicialmente promoveu avanços significativos nas políticas públicas para a população deslocada, transformando a política antes assistencialista em um debate público centrado na garantia de direitos. No entanto, para a autora (Rodríguez, 2024), com o passar do tempo, a crescente emissão de autos de seguimento, como o Auto 092 de 2008, acabou intensificando a intervenção judicial (desvirtuando o sentido deliberativo), ampliando o volume de medidas a serem monitoradas e dificultando a avaliação de seus resultados. A partir de 2014, a Corte enfrentou um acúmulo de obrigações quase incontrolável e, embora tenha tentado reorientar a metodologia em 2016, a perda de visibilidade pública, a tecnicização do debate e o impacto da pandemia enfraqueceram politicamente o processo de monitoramento. Assim, o que começou como uma resposta promissora

a uma crise de direitos humanos evoluiu para um monitoramento prolongado, marcado por esgotamento institucional e redução de sua força transformadora.

A crítica de Gonçalves Filho (2024), por sua vez, se preocupa com o uso do processo estrutural no sentido de que sua complexidade deixe de assegurar a proteção aos direitos individuais de modo eficaz e em tempo razoável, com a promessa de uma solução futura e ainda em construção. Ao analisar o caráter dinâmico dos processos estruturais, o autor apresenta a seguinte consideração:

Outro aspecto que merece reflexão é o caráter dinâmico dos processos estruturais. É raro que essas ações alcancem um “estágio de coisas ideal”. O que geralmente se verifica é uma melhoria progressiva, mas longe de ser o ponto final. O papel do processo estrutural, neste sentido, é colocar o trem nos trilhos, garantindo que o sistema funcione de forma adequada, mas sem a pretensão de resolver todos os problemas de forma plena e definitiva. Essa característica gera dificuldades quanto à delimitação do momento de encerramento dessas ações, pois muitas vezes o objetivo derradeiro ainda estará distante, mesmo após anos de tramitação (Gonçalves Filho, 2024).

Apesar da crítica, a emblemática decisão colombiana promoveu avanços na deliberação pública dos direitos dos afetados. Espinosa e Lozano (2022, p.116) referem que: *“This decision also promoted greater civil engagement and empowered civil society organizations to participate in constructive public policy discussions with the government”*. Isso mostra o impacto da sentença além do cumprimento das medidas pelos órgãos públicos, promovendo uma deliberação pública, sem impor uma decisão estrita que interfira nas políticas públicas, respeitando o papel dos outros Poderes: *“[...] the Court initiated a dialogue within constitutional parameters, but did not impose a final word on complex issues of public policy. The impact of the Court’s approach extended beyond the courts [...]”* (Espinosa; Lozano, 2022, p.116).

Retomam-se, aqui, os ensinamentos de Garavito (2011, p. 1.683-1.688), ao elencar os seis principais efeitos que foram identificados após os primeiros sete anos da sentença (efeito de desbloqueio, efeito de coordenação, efeito na política, efeito participativo, efeito setorial e efeito de reformulação, explicados no tópico anterior). Desse modo, é possível mensurar a eficácia de uma sentença estruturante para além do simples cumprimento das medidas impostas pela decisão. O citado autor percebe ainda que Cortes ativistas que optam por remédios fortes, determinando de forma minuciosa novas políticas, geram transformações menos ambiciosas do que as pretendidas, em grande medida por causa da resistência de interesses estabelecidos e por causa das limitações legais e técnicas da capacidade institucional das Cortes

para lidar com problemas sociais estruturais (Garavito, 2011, p. 1.691), razão pela qual defende que decisões dialógicas (com a adoção de um “ativismo dialógico”<sup>77</sup>), caracterizadas por direitos fortes, remédios moderados e forte monitoramento, terão provável impacto maior na concretização dos direitos (Garavito, 2011, p. 1.698).

Importa ressaltar, ainda, que se trata de um instituto a ser usado excepcionalmente, quando constatada situação de grave desconformidade. Recai ao julgador identificar<sup>78</sup> que determinada demanda exige uma decisão estrutural, seja por estar-se diante de uma discriminação estrutural contra grupos em situação vulnerável e historicamente discriminados, em que a discriminação enraizada na sociedade desrespeita a igualdade em seu sentido material (ainda que assegurada uma igualdade formal perante a lei); seja por estar-se diante de bloqueios institucionais que configurem falhas estruturais e omissões sistematizadas dos Poderes Públicos (inclusive para o reconhecimento de um “estado de coisas inconstitucional”).

Além das medidas de reparação, deve-se voltar a atenção também para as causas dessa discriminação ou violação estrutural. Isso porque uma decisão convencional (não estrutural) não é suficiente para evitar novas violações, pois ainda que seja eficaz na reparação de determinadas vítimas, tenderá a ser ineficaz em coibir novas violações, uma vez que as causas que geraram a demanda permanecerão.

---

<sup>77</sup> Garavito (2011, p. 1.691-1.692) distingue o Ativismo Dialógico do Ativismo Monológico por meio da tipologia de Tushnet sobre os três componentes da decisão: conteúdo substantivo, remédios e mecanismos de monitoramento. Com relação ao conteúdo substantivo, em ambos os casos se trata com direitos fortes. Porém, quanto aos remédios empregados, o ativismo monológico trabalha com ordens precisas e orientadas para o resultado (remédios fortes), já o ativismo dialógico adota procedimentos e objetivos amplos, deixando para os órgãos governamentais projetar e implementar as políticas (remédios moderados/fracos). Com relação ao monitoramento ocorre o inverso, a noção dialógica tende a processos que encorajem discussão de políticas alternativas para resolver o problema estrutural detectado, e os detalhes da política acabam surgindo durante a fase de execução, possuindo um mecanismo de monitoramento forte. Em sequência, Garavito (2011, p. 1.695-1.696) demonstra o impacto do Ativismo Dialógico como mais efetivo, analisando sob essa perspectiva três casos emblemáticos da Corte Constitucional Colombiana: T-025/2004, T-760/2008 e T-153/1998. As decisões dialógicas possuem maior impacto porque elas abordam duas questões chaves para a implementação das decisões estruturantes: resistência política e capacidade institucional.

<sup>78</sup> Sobre a identificação do litígio estrutural e da adoção do processo estrutural, impende referir o Projeto de Lei n.º 3 de 2025 (Brasil, 2025b) que busca disciplinar o processo estrutural prevê que o próprio autor da ação poderá requerer medidas estruturais em sua petição inicial (o que se mostra a prática mais usual até então, conforme se verá adiante), assim como a outra parte ou terceiros interessados poderão indicar a natureza estrutural do litígio que é objeto da ação, podendo inclusive o(a) magistrado(a) identificar que está diante de uma demanda que lida com um conflito estrutural. A adoção do processo estrutural, então, poderá ocorrer por consenso entre as partes ou mesmo por decisão judicial, após ouvidas as partes, os demais interessados, contando com a participação de especialistas e representantes de grupos sociais impactados antes de sua decisão. Observa-se que mesmo lides individuais podem se converter, em excepcionais condições, em processos estruturais. A título exemplificativo, cita-se o caso RE 1.366.243/SC, o qual já foi mencionado anteriormente no subcapítulo 2.3.

Percebe-se que, no contexto latino-americano, há uma evidente evolução para um constitucionalismo transformador no qual o controle jurisdicional de políticas públicas assume relevante papel com grande impacto em transformações sociais, tendo o caso colombiano supracitado como um exemplo de adoção das sentenças estruturantes como instrumento para promoção dessa transformação. Outrossim, não se pode perder de vista que a origem da expressão constitucionalismo transformador advém da África do Sul, como mencionado no capítulo anterior, razão pela qual há de se observar sua relevante jurisprudência e contribuição para a compreensão da adoção dos remédios estruturantes, com o emprego do que denominaram de assunção de um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*), que será melhor aprofundado na sequência.

### **3.2.3 O modelo desenvolvido na jurisprudência sul-africana com a adoção do *meaningful engagement***

Passa-se, neste momento, para a compreensão do instituto desenvolvido na jurisprudência sul-africana, o qual se apresenta como o modelo mais dialógico dentre os analisados neste trabalho. Afirma-se isso porque o compromisso significativo exige que o Estado, antes de adotar ou implementar medidas que afetem direitos fundamentais, conduza um processo de diálogo aberto, honesto e respeitoso com as partes interessadas, que busque soluções mutuamente aceitáveis, promovendo a dignidade dos envolvidos e evitando abordagens arbitrárias ou autoritárias. A comunicação deve ser transparente, inclusiva e acessível, garantindo que os indivíduos afetados tenham a oportunidade de expressar suas preocupações, compreender os aspectos técnicos das decisões e contribuir para a formulação de alternativas. O instituto transcende a mera consulta, configurando-se como um instrumento para equilibrar interesses e mitigar o impacto negativo de medidas estatais sobre os direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que promove a coesão social e a confiança nas instituições públicas. Não é um compromisso meramente formal, ele exige que as partes envolvidas demonstrem esforços reais para atingir soluções justas e razoáveis, considerando as necessidades, limitações e direitos dos indivíduos afetados. O instituto promove, assim, “uma democracia constitucional inclusiva e responsiva, neutralizando obstáculos específicos do processo político” (Kozicki; Broocke, 2019, p. 285).

Comparando-se o compromisso significativo com o ECI, com a concepção tipológica de modelos de controle de constitucionalidade de Katharine G. Young (2010), acima retratada, observa-se, no caso do compromisso significativo, ressaltada a característica de um modelo mais conversacional, podendo ser por vezes experimentalista, cuja dinâmica de adjudicação coloca pressão nas partes, inclusive no Governo, para que encontrem uma solução ao problema, mas sem resultar numa postura deferente por parte do Judiciário, podendo este adotar remédios estruturais se necessário. Já o ECI se mostra como um modelo mais gerencial, podendo ser classificado, por vezes, como experimentalista, em face da abertura dialógica, mas o seu foco está na ideia de revisão constante da ação governamental, onde o órgão jurisdicional assume uma postura mais voltada a prescrever parâmetros mais objetivos ao conteúdo substantivo dos remédios a serem adotados.

Urge destacar que essa classificação tipológica é aqui aplicada para uma melhor compreensão da postura judicial, mas não deve ser tomada com rigidez, pois ao longo da fase de cumprimento da decisão, durante o monitoramento dos remédios estruturais aplicados, a postura da Corte pode se moldar conforme a necessidade da política pública e das inconformidades constatadas nas instituições alvo de reformas nesse processo. A tipologia neste trabalho utilizada não tem, portanto, qualquer pretensão de excluir outras encontradas na doutrina<sup>79</sup>, visando, tão somente, a contribuir com a compreensão da atuação do julgador a partir dos remédios por ele empregados. Entende-se que a classificação proposta pode ser interpretada como uma fotografia do momento em que se profere o remédio, demonstrando uma imagem estática, mas que está inserida em um contexto dinâmico e em constante evolução, o qual o processo busca acompanhar e reformar.

Para que se possa compreender mais detalhadamente o compromisso significativo, fenômeno desenvolvido pela jurisprudência sul-africana por volta de 2008

---

<sup>79</sup> A título exemplificativo, cita-se a classificação que divide uma demanda estrutural em três paradigmas: (I) *strong-form review*, cuja aplicação pressupõe uma intervenção do Judiciário na solução das omissões estatais que influencia diretamente na formulação das políticas públicas, com risco de uma hipertrofia da atuação judicial, tendo como exemplo o modelo das *structural injunctions*; (II) *weak-form review*, mediante uma atuação judicial pautada no diálogo institucional, evitando superar as omissões políticas de forma unilateral, que procura retirar do Judiciário o monopólio da interpretação constitucional, exemplificado pelo instituto do ECI; e (III) *democratic experimentalismo*, por meio do qual o Judiciário procura uma solução diversa de simplesmente julgar o processo, mas estimular um processo deliberativo envolvendo as partes e outros grupos interessados, com ampla abertura de participação e debate público, com fins de encontrar uma solução negociada para o desenvolvimento e implementação dos direitos, tomando como exemplo o *meaningful engagement* (Serafim; Lima, 2021b, p. 777-778).

(Möller, 2021, p. 203), impende destacar a experiência com esse instituto pela jurisdição constitucional daquele país, que adotou um procedimento mais aberto à participação, com caráter mais experimentalista. Assim, têm-se como referência<sup>80</sup> os casos (I) *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* (África do Sul, 2000); (II) *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street v City of Johannesburg* (África do Sul, 2008); e (III) *Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v. Thubelisha Homes and Others* (África do Sul, 2009; África do Sul, 2011).

Importa destacar que o primeiro se trata de um litígio estrutural levado à Corte Constitucional Sul-Africana que, embora não tenha gerado um processo estrutural, gerou uma vitória para um grupo vulnerável com uma dimensão simbólica que gerou efeitos práticos relevantes (Casimiro; Marmelstein, 2022, p. 415 e 424). O caso *Grootboom* envolveu a remoção forçada de uma comunidade de 900 pessoas (390 adultos e 510 crianças) extremamente pobres, muito deles já estavam na fila para moradias de baixo custo. Em 1998, após fortes chuvas de inverno, que inundaram o assentamento onde moravam, forçou o seu deslocamento para uma outra propriedade privada, de onde foram despejados em 1999, passando a ocupar um campo de esportes. Suas instalações precárias, sem moradia fixa e em abrigos improvisados, configuravam uma clara violação ao seu direito à moradia, razão pela qual Irene Grootboom e outros membros da comunidade ajuizaram a demanda por moradias temporárias e outros serviços básicos. A demanda foi submetida à Corte Constitucional, que decidiu que o Estado, observando os recursos disponíveis, deveria desenvolver e implementar um programa abrangente e coordenado, capaz de assegurar a efetivação do direito à moradia adequada, com atenção especial às pessoas em situação de extrema vulnerabilidade nos assentamentos que vivem em condições intoleráveis e em situação de crise (África do Sul, 2000, p. 67-68).

Casimiro e Marmelstein (2022, p. 425-427) destacam, nesse sentido, as críticas formuladas à decisão da Corte Constitucional, em razão das dificuldades de se constatarem efeitos práticos imediatos resultantes do reconhecimento do direito à

---

<sup>80</sup> O primeiro deles é certamente o litígio estrutural da Corte Sul Africana mais conhecido e com tamanha notoriedade que chega a ser comparado com caso *Brown*. Embora a jurisprudência da Corte Sul Africana possui um número maior de processos estruturais, o presente trabalho se limitará a exemplificar o instituto do compromisso significativo através dos processos supracitados. Para uma pesquisa mais extensa sobre os casos da Corte Constitucional Sul-Africana, ver Jobim (2023, p. 68-75).

moradia desse grupo, que aguardava o programa de moradias financiadas pelo governo. Apontaram que esse reconhecimento não lhes assegurou as moradias adequadas a curto prazo após a decisão, a ponto de se constatar a morte de Irene oito anos após a sentença, sem que tenha obtido sua moradia em vida. Porém, igualmente ressaltaram outros efeitos (inclusive imediatos), pois, com a decisão, o despejo deixou de ser uma ameaça para esse grupo, considerando-se o contexto de milhares de pessoas despejadas todos os anos antes da decisão. Outra conquista foi provocar os governos da Cidade de Cape Town e da Província de Western Cape a iniciarem uma política habitacional (plano Wallacadene) que entregou moradias dignas à população, sendo que a reestruturação da política pública beneficiou, em suas dez etapas, um número maior de pessoas, tendo sido a comunidade de *Grootboom* beneficiada na etapa 4, prevista para ser concluída em 2008, e que, em 2012, já contava com 90% da comunidade transferida. Outrossim, outras duas políticas habitacionais foram influenciadas pela referida decisão – *Emergency Housing Policy* (2003), que normatizou o acesso aos fundos para financiar a moradia para pessoas em situações excepcionais, e *Breaking New Ground* (2004), criado para erradicar moradias informais, ampliando abrigos temporários e serviços básicos.

O segundo caso, *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street v City of Johannesburg* (África do Sul, 2008), trata de uma situação de despejo, prática comum e realizada em massa nas periferias da cidade, tendo a ação sido promovida pela cidade de *Johanesburgo*, que solicitava autorização para despejar mais de 400 residentes de prédios inadequados para a habitação. Para o governo, a prática era uma medida necessária para remediar as condições insalubres dessas construções. Todavia, não havia, em todo o plano desenvolvido pela cidade, qualquer discussão referente ao destino dado aos moradores despejados ou menção a como observar o seu direito à moradia previsto na seção 26 da sua Constituição.

Embora sem êxito perante o Tribunal Regional, a cidade de *Johanesburgo* recorreu à Suprema Corte de Apelação e reverteu a decisão, determinando apenas que a cidade providenciasse abrigo para aqueles que perdessem a sua moradia, o que levou os residentes a provocarem a Corte Constitucional. Serafim e Lima (2021b, p. 788-789) destacam que o plano da cidade focava na obtenção de investimentos privados para a regeneração municipal e delinear formas de prover a valorização dos imóveis da região, ignorando as condições da população que perderia sua moradia. O plano consistia em identificar novos meios jurídicos para tornar o despejo mais

rápido e efetivo, sem providenciar abrigos alternativos. Diante do litígio, a Corte Constitucional Sul-Africana expediu ordem para que um compromisso significativo fosse realizado entre as partes:

*The City of Johannesburg and the applicants are required to engage with each other meaningfully and as soon as it is possible for them to do so, in an effort to resolve the differences and difficulties aired in this application in the light of the values of the Constitution, the constitutional and statutory duties of the municipality and the rights and duties of the citizens concerned (África do Sul, 2008, p. 5).*

Como resultado, houve um acordo parcial, onde o governo municipal concordou em não realizar o despejo e implementar medidas que melhorassem os prédios e a vida dos moradores, como limpeza da área residencial, acesso à água e saneamento básico; reformar vários outros prédios localizados na periferia, fornecer serviços públicos essenciais aos moradores da região e limitar as taxas de aluguel para não mais de 25% da renda mensal dos ocupantes (Serafim; Lima, 2021b, p. 787-789).

A Corte Constitucional Sul-Africana ressaltou quatro características que deveriam acompanhar o remédio estrutural: um padrão de razoabilidade para que a busca da solução fosse flexível e adaptável aos contexto de cada caso; para as políticas públicas de larga escala, com potencial de afetar negativamente uma parcela da comunidade, a municipalidade deveria realizar o compromisso significativo desde a sua formulação (ou seja, promover o diálogo desde o início); necessidade de uma representação adequada aos membros da comunidade afetada, diante da sua vulnerabilidade; publicidade, devendo manter públicos os documentos que demonstrem não apenas o resultado das negociações, mas também o procedimento dialógico utilizado para alcançá-lo (Fachin; Macedo, 2023, p. 2).

O terceiro caso, por sua vez, trata de duas decisões (de 2009 e 2011) proferidas em contexto que também envolveu o direito à moradia – *Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v. Thubelisha Homes and Others* (África do Sul, 2009; África do Sul, 2011). Em 2008, foi iniciada por *Cape Town* a implementação do *N2 Gateway*, que consistia num projeto de desenvolvimento urbano destinado a oferecer moradias de baixo custo dentro de adequadas condições de vida, sendo a comunidade de *Joe Slovo* (que contava com mais de 20 mil residentes em um assentamento informal) diretamente afetada. O governo inicialmente planejava uma reforma que exigiria a realocação dos moradores para a região de *Delft*. O

procedimento inicialmente adotado não foi de diálogo, mas de reuniões que apenas buscavam esclarecer o projeto aos moradores. No curso da execução, contudo, após a conclusão da primeira de três fases, nenhuma das casas foi destinada aos moradores originais. A Corte, então, determinou a realocação dos moradores e, antes do prosseguimento da política pública, exigiu a realização de um compromisso significativo, retendo a jurisdição sobre o caso para que as partes pudessem reportar o andamento e os resultados do diálogo:

*First, this Court's order imposes an obligation upon the respondents to ensure that 70% of the new homes to be built on the site of the Joe Slovo informal settlement are allocated to those people who are currently resident there or who were resident there but moved away after the N2 Gateway Housing Project had been launched. Secondly, this Court's order specifies the quality of the temporary accommodation in which the occupiers will be housed after the eviction; and thirdly, this Court's order requires an ongoing process of engagement between the residents and the respondents concerning the relocation process (África do Sul, 2009, p. 3-4).*

Destaca-se do parágrafo supracitado que a Corte fixou parâmetros e objetivos que deveriam guiar as negociações. A municipalidade então reviu seu posicionamento diante dos parâmetros estabelecidos pela Corte, seguindo com a política pública sem remover os residentes e realizando outras reformas (além das inicialmente previstas). Com o novo posicionamento da cidade, não havendo mais interesse na remoção dos residentes, restou revogada a autorização para o despejo desses em 2011 com a segunda decisão da Corte (Serafim; Lima, 2021b, p. 791-794).

Percebe-se, desses julgados, uma abertura para a deliberação entre as partes para uma espécie de autocomposição, cabendo ao Judiciário fixar os objetivos e parâmetros que serão observados no acompanhamento do cumprimento desse compromisso, esperando dos envolvidos uma postura comprometida com o estabelecido. Desse modo, o *meaningful engagement* sul-africano aparece, ao lado das *structural injunctions* norte-americanas e do “*estado de cosas inconstitucional*” colombiano, como mais uma versão de remédio estrutural aplicado por sentenças estruturantes no Direito comparado.

### 3.3 MEDIDAS DE NATUREZA ESTRUTURAL ENCONTRADAS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, COM ESPECIAL ENFOQUE PARA O ENFRENTAMENTO DO RACISMO ESTRUTURAL

A experiência internacional contribui para compreender diferentes modelos de emprego de remédios para a resolução dos litígios que apresentam as desconformidades estruturais. O Poder Judiciário, observando os exemplos supracitados, pode encontrar importantes lições com os acertos e os equívocos das decisões, bem como encontrar parâmetros para aprimorar sua atuação nos casos nacionais.

Voltando-se o olhar para a jurisprudência nacional, já é possível identificar litígios estruturais e processos com sentenças que adotaram remédios estruturais na defesa dos direitos fundamentais no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Como apontado anteriormente, Jobim (2022, p. 227-232) já identificava decisões com medidas que lembram o instituto norte-americano das *structural injunctions*, citando como exemplos os julgamentos da Ação Popular n.º 3.388 (caso Raposa Serra do Sol) (Brasil, 2009) e o Mandado de Injunção n.º 708 (sobre o direito à greve dos servidores públicos civis) (Brasil, 2007).

Serafim e Lima (2021b, p. 778-779), igualmente, recordam que a ADPF n.º 45 (Brasil, 2004) já sinalizava a possibilidade de atuação judicial, com imposição de medidas para concretizar direitos fundamentais, no âmbito do controle de políticas públicas, ainda que em caráter subsidiário e excepcional, servindo como base jurídica para o desenvolvimento dos processos estruturais. Além dela, relembra o RE 592.581 (Brasil, 2015c), que julgou o tema n.º 220 de repercussão geral, o qual estabeleceu a competência do Poder Judiciário para determinar ao Executivo a realização de obras em estabelecimentos prisionais, com o fim de preservar os direitos fundamentais dos presos. Decisões essas que já vinham sinalizando a possibilidade de intervenção do Judiciário em questões que antes se restringiam ao âmbito das decisões políticas.

Porém, o uso de remédios estruturais pelo STF ficou marcado significativamente pela ADPF 347, quando da apreciação da cautelar em 09/09/2015, que reconheceu o ECI na política pública do sistema carcerário brasileiro, incorporando na jurisdição constitucional nacional o uso deste instituto de origem pretoriana colombiana (Brasil, 2015a). A Corte brasileira, provocada a julgar o pedido de reconhecimento de um ECI, o fez de forma diretamente influenciada pela Corte colombiana, mas adaptando o instituto para a realidade do Direito brasileiro. A unanimidade do julgamento de mérito para o reconhecimento do ECI no sistema carcerário é simbolicamente muito significativa, pois mostra uma resposta institucional coesa para o tamanho do desafio

enfrentado na demanda e para a construção jurisprudencial do instituto pela Corte brasileira (Leal; Alves, 2024, p. 30-31).

Anos mais tarde, em 2024, o Supremo Tribunal Federal também fez uso do instituto do “compromisso significativo” (ou, ao menos, se valeu, expressamente, do conceito), o qual sofreu maiores adaptações quando comparado com o instituto colombiano. Nesse sentido, destaca-se o julgamento conjunto da ADPF 760 (Brasil, 2024e) e da ADO 54 (Brasil, 2024b), referente à política pública ambiental de combate ao desmatamento na Amazônia Legal (Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm) e a atuação dos órgãos e entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio, FUNAI e outras), conforme já mencionado no capítulo anterior. Nos referidos julgados, discutiram-se as diversas falhas estruturais nas políticas ambientais, apontando-se aspectos como ausência de fiscalização eficiente e inexecução dos orçamentos garantidores da adoção das providências necessárias à efetiva proteção do meio ambiente.

Um dos principais pontos de divergência na deliberação do colegiado foi, justamente, sobre o reconhecimento do ECI, sendo que os ministros<sup>81</sup> que tinham esse entendimento acabaram vencidos, pois a maioria entendeu pela assunção de um compromisso significativo por parte do Estado em razão das repercussões negativas que o ECI poderia refletir para o país em relação à sua soberania e à posição de destaque do Brasil no cenário internacional nas questões climáticas. Todavia, em que pese a discussão sobre ambos os institutos, percebe-se que as medidas estruturais propostas pela Min. Cármen Lúcia se mantiveram as mesmas, assim como a improcedência dos pedidos que gerariam maior abertura participativa, os quais estariam mais alinhados com o modelo conversacional e experimentalista próprio do instituto sul-africano (Leal; Alves, 2025, p. 16-22). Assim,

[...] extrai-se da leitura do acórdão o uso do “compromisso significativo” como um instituto subsidiário ao ECI apenas para evitar o peso simbólico que este acarretaria, tomando o instituto sul-africano “emprestado” para tal intento sem, com isso, adaptar as medidas adotadas àquelas que são próprias desse modelo. O disposto pela Corte brasileira são claramente medidas estruturais, mas implicam em mera correção da política pública por parte do Estado, esperando desse uma postura comprometida com os objetivos estabelecidos perante a Corte, sem qualquer previsão de contribuição de terceiros no estabelecimento das medidas corretivas a serem adotadas, o que destoia do conceito de *meaningful engagement*.

---

<sup>81</sup> São eles os Ministros: Cármen Lúcia, Edson Fachin e Luiz Fux.

Embora tenha sido ventilada, nos julgamentos do STF aqui analisados, a dúvida sobre se se trataria de uma questão terminológica ou semântica, fato é que os institutos do ECI e do “compromisso significativo” possuem sensíveis diferenças, que permitem rechaçar uma mera questão de nomenclatura. Por outro lado, restou evidente que o reconhecimento do ECI provocaria uma intervenção judicial mais gravosa e que traria repercussões mais imprevisíveis, possuindo, portanto, maior peso e gravidade, especialmente na ordem internacional. Além disso, os requisitos para o reconhecimento do ECI também foram objeto de debate, por serem mais restritos, embora ambos os institutos adotem medidas estruturais para o enfrentamento dos problemas que levam à sua aplicação (Leal; Alves, 2025, p. 22-23).

De modo semelhante procedeu o STF quando do julgamento de mérito da ADPF 635 (Brasil, 2025c). Embora tenha sido referido um ECI por ocasião da análise das cautelares na referida ação (Brasil, 2022g), e mesmo quando do voto do relator na análise do mérito (Brasil, 2025c), o desfecho resultou novamente na preterição do ECI para o reconhecimento da assunção de um compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro no que tange à política da segurança pública e ao alto índice de letalidade nas operações policiais. Mas, antes de adentrar no caso propriamente dito, o qual resta incluído entre os processos selecionados pelo recorte da presente pesquisa que perpassam (de algum modo) pela discriminação racial, abordar-se-á primeiramente, em função da ordem cronológica, as demais ações que envolveram medidas estruturais. Adianta-se, para fins de esclarecimento, que a relação desses casos com a discriminação racial será melhor explicitada no capítulo seguinte.

### **3.3.1 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347**

A primeira delas, a emblemática e já citada ADPF 347, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). A referida ação já iniciou com a pretensão de ser um processo estrutural (Brasil, 2015b) e contou com uma decisão cautelar proferida menos de quatro meses após a propositura da demanda, que data de 27/05/2015 (Brasil, 2015a). Já neste momento, ao deferir parte das medidas cautelares, a Corte reconheceu um ECI no sistema carcerário brasileiro. A partir desse reconhecimento, com a concessão da medida cautelar na referida ação, em 2015, questionamentos sobre quais outras causas onde se constatarem problemas estruturais poderiam ser objeto de uma tutela judicial de tamanha relevância e impacto, passaram a provocar a tutela jurisdicional para um avanço no julgamento de ações que pleiteiam remédios estruturais, dentre eles o Uso do instituto do ECI. Posteriormente, oito anos depois,

em 04/10/2023, foi proferida a decisão que julgou parcialmente procedente a demanda (Brasil, 2023a).

Inicialmente, a desconfiança sobre o ECI por parte da doutrina – crítica ao julgamento da cautelar de 2015 – apontava o instituto como um fenômeno que intenta camuflar um ativismo judicial, direcionando para o uso da expressão como uma senha para a aplicação de um processo estruturante, sem delimitação clara da abrangência que esse tipo de processo poderia alcançar. Nesse sentido, Streck (2015, p. 2-4) receia que a situação inconstitucional vá além da questão dos presídios, politizando a justiça, podendo inclusive se discutir, por exemplo, a situação inconstitucional do valor atribuído ao salário-mínimo. O referido escritor adverte que um estado social não pode ser construído por meio de decisões judiciais, não podendo deixar as políticas públicas “à disposição do Poder Judiciário”, o que caracterizaria em seu entendimento a juristocracia mencionada por Hirschl. Alerta que o controle de constitucionalidade deve recair sobre as normas jurídicas, não sobre a realidade empírica, além do risco do uso do ECI para fins retóricos. Justamente por essa preocupação que se faz necessária a devida compreensão do que implica o estado de coisas inconstitucional para o STF.

Identificado esse contexto, embarcando no conceito de estado de coisas inconstitucional introduzido pela Corte Constitucional da Colômbia, o Supremo Tribunal Federal<sup>82</sup> apontou que a sua configuração pressupõe uma: “situação de violação generalizada de direitos fundamentais, inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem a situação e necessidade de atuação, visando superar as transgressões, de uma pluralidade de órgãos” (Brasil, 2023a, p. 49). Embora seja difícil definir o alcance do que compreende o ECI, o relator refere que tal dificuldade não impede consignar uma zona de certeza positiva de que a situação do sistema carcerário brasileiro se enquadra nesse conceito.

Com a preocupação de não generalizar o chamado estado de coisas inconstitucional, o Min. Nunes Marques (Brasil, 2023a, p. 212 e 214) destacou que toda ação contrária às leis poderia ser considerada “situação inconstitucional”, mas

---

<sup>82</sup> A influência advém dos julgamentos proferidos pela Corte Constitucional da Colômbia nos casos: *Sentencia n.º SU-559* (julgada em 06/11/1997), *Sentencia T-068* (julgada em 05/03/1998), *Sentencia SU-250* (julgada em 26/05/1998), *Sentencia T-590* (julgada em 20/10/1998), *Sentencia T-525* (julgada em 23/07/1999), *Sentencia T-153* (julgada em 28/04/1998) e *Sentencia T-025* (julgada em 22/01/2004). Além do caso T-153/98, a Corte Constitucional Colombiana também analisou a superlotação nos seus presídios nos casos T-388/13, T-762/15 e SU-122/22.

ressaltou que para se cogitar em uma nova categoria jurídica (como o ECI) deve haver um fator qualitativo que qualifique essas violações, sendo esse fator, para o ministro, o “efeito de escala”. Ou seja, para se estar diante de um ECI é preciso constatar uma escala sistêmica e generalizada de violação dos direitos, constatando um problema crônico e em dimensões que exija correção. Para o referido Ministro a declaração do ECI possui uma função admonitória ao Poder Público e não diretamente operacional, manifestando-se, no caso concreto, contrário à exigência de homologação do Plano Nacional pela Corte. Esse entendimento contribui para mitigar o temor do risco de politização, conforme exposto por Streck (2015, p. 2-4), criando um critério de autocontenção para o Judiciário, evitando a declaração de um ECI a partir da constatação de uma situação inconstitucional que não se deprende com uma escala sistêmica e generalizada de violação dos direitos.

Outra manifestação relevante para a compreensão da configuração do ECI pode se extrair do voto do Min. Edson Fachin (Brasil, 2023a, p. 237-238), para quem o ECI exige: “(i) um quadro de violações sistemáticas de direitos humanos, (ii) decorrente de uma omissão estrutural que envolva os três poderes ou diversos entes da federação, e (iii) a necessidade de uma solução complexa que necessariamente envolva a atuação dos três poderes”. Seu entendimento abrange a noção de violação sistemática<sup>83</sup>, que impute responsabilidade ao Estado pelo quadro de violações. Também diferencia a omissão estrutural (cuja competência recai exclusivamente sobre o STF) de falha estrutural (que permite aos demais magistrados solucionar falhas em políticas públicas). Igualmente, ao exigir a atuação dos demais Poderes não retira do Congresso Nacional a primazia para o encaminhamento de soluções normativas, administrativas e orçamentárias. Nesse mesmo sentido, cita-se:

A descrição dessas sentenças revela haver três pressupostos principais do ECI. O **primeiro pressuposto** é o da constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais que afeta a um número amplo de pessoas. Para além de verificar a transgressão ao direito individual do demandante ou dos demandantes em um determinado processo, a investigação da Corte identifica quadro de violação sistemática, grave e contínua de direitos fundamentais que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas. Nesse estágio de coisas, a restrição em atuar em favor exclusivamente dos demandantes implicaria omissão da própria Corte, que deve se conectar com a dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

---

<sup>83</sup> Noção essa absorvida do direito internacional dos direitos humanos, quando identificada uma ação violadora dos direitos de forma massiva e reiterada, já incorporada à prática, e não necessariamente imputada a uma ação do Estado, podendo esse ser responsabilizado pela sua inação também.

O **segundo pressuposto** é o da omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais. A ausência de ou falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas e orçamentárias representaria uma “falha estrutural” que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação. Não seria a inércia de uma única autoridade pública, e sim o funcionamento deficiente do Estado como um todo que resulta na violação desses direitos. Além do mais, os poderes, órgãos e entidades em conjunto se manteriam omissos em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade.

O **terceiro pressuposto** tem a ver com as medidas necessárias para a superação do quadro de inconstitucionalidades. Haverá o ECI quando a superação de violações de direitos exigir a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes. O mesmo fator estrutural que se faz presente na origem e manutenção das violações, existe quanto à busca por soluções. Como disse Libardo José Arida, ao mal funcionamento estrutural e histórico do Estado conecta-se a adoção de remédios de “igual ou similar alcance”. Para a solução, são necessárias novas políticas públicas ou correção das políticas defeituosas, alocação de recursos, coordenação e ajustes nos arranjos institucionais, enfim, **mudanças estruturais** (Campos, 2015, p. 4-5, grifo próprio).

O Ministro Luiz Fux (Brasil, 2023a, p. 254), por sua vez, reconhece o trabalho da doutrina, que mostrou que “[...] *las cortes pueden ser una instancia adecuada para desbloquear los procesos de políticas públicas de los que depende la realización de los derechos constitucionales*” (Garavito e Franco, 2010a, p. 275). Ainda, apontou que a atuação proposta pelo Supremo configura um “ativismo judicial dialógico” (Garavito, 2011, p. 1.688-1.689), onde o Judiciário constata a violação de direitos fundamentais e, diante de seu dever, determina a correção por meio de um diálogo com o Executivo, o Legislativo e com a sociedade, para a definição dos meios adequados. Esta perspectiva dialógica se relaciona, justamente, com o aspecto de necessária articulação entre Poderes e instituições para dar cumprimento às medidas almejadas pela sentença.

Cabe destacar que todos os votos proferidos no julgamento de mérito se direcionaram pelo reconhecimento do ECI, divergindo apenas com relação às medidas a serem adotadas para enfrentamento da crise diagnosticada no sistema carcerário brasileiro. Além disso, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal não apenas “importou” o conceito de ECI da Corte Constitucional da Colômbia, mas também reconheceu pressupostos muito similares aos adotados na *Sentencia T-025/04*<sup>84</sup> (Colômbia, 2004), conforme já exposto acima.

---

<sup>84</sup> “*El concepto de estado de cosas inconstitucional ha evolucionado jurisprudencialmente desde 1997 cuando se declaró por primera vez. En las sentencias más recientes sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que*

Portanto, percebe-se que as condições para o reconhecimento do ECI por parte do STF são muito semelhantes às condições reconhecidas pela Corte Constitucional Colombiana, ainda que numericamente essa pareça possuir mais requisitos. Ambas exigem violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais. Embora não tenha restado expresso pelo STF, evidente que isso significa violações que afetem um número significativo de pessoas, para que possam ser consideradas sistemáticas. Nos dois casos é enfrentado o problema da omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações constitucionais, sendo que a Corte Colombiana expressamente refere a questão temporal (prolongada omissão), enquanto, no caso brasileiro, a questão temporal fica implícita, pois, para se constatar uma omissão é necessário analisar o tempo de reação das autoridades ao problema.

Seguindo com a análise, é possível perceber que a jurisprudência colombiana refere a necessidade de medidas legislativas, administrativas ou aquelas necessárias para evitar a vulneração dos direitos, enquanto o STF menciona a necessidade de uma solução complexa que necessariamente envolva a atuação dos três Poderes, aproximando-se, portanto, do requisito colombiano que refere a adoção de uma solução que envolva várias entidades, por meio de um conjunto complexo e coordenado de ações, exigindo assim um esforço adicional importante para o enfrentamento do problema. Ainda que não mencione de forma explícita, resta evidente que a vulneração generalizada de direitos mencionada pelo STF implica na existência de um problema de natureza social. Talvez a diferença sensível nos requisitos nesse quadro comparativo seja o último tópico colombiano, que acrescenta uma preocupação com o fato de que, se todas as pessoas afetadas com o problema buscarem a tutela judicial para obter sua proteção, a situação de violação

---

*pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales. '*

*Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial" (Colômbia, 2004, p. 88-89).*

generalizada produziria um congestionamento de ações no Judiciário, sendo que tal ponto não foi diretamente abordado como requisito pelo STF.

Considerando que a Corte brasileira, uma vez provocada a julgar o pedido de reconhecimento de um ECI, o fez de forma semelhante à adotada pela Corte colombiana, se torna relevante essa comparação dos pressupostos para a sua declaração. Contudo, vale destacar igualmente as diferenças observadas entre o julgado pelo STF e a jurisprudência estrangeira. Como bem destacado por Serafim e Lima (2021b, p. 772 e 781), o Tribunal brasileiro não seguiu (quando proferiu a medida cautelar) a fórmula procedimental do modelo colombiano (com técnicas mais dialógicas), mas sim um modelo mais próximo ao de *structural injunction* (com medidas mais concretas e obrigações a serem observadas), intervindo na esfera do Executivo, ao vedar novos contingenciamentos para o Fundo Penitenciário Nacional.

A análise da postura – mais injuncional – do STF nesta primeira manifestação de cognição sumária do caso decorre das medidas estabelecidas pela decisão cautelar<sup>85</sup> de 2015 (Brasil, 2015a, p. 41-42), que determinou aos juízes e tribunais<sup>86</sup>, na formalização ou manutenção da prisão provisória, que motivassem expressamente por qual razão não adotam as medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, pois a prática se tornou a regra, e não a exceção, banalizando o instituto. Além disso, por força do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 9.3<sup>87</sup>) e da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art. 7.5<sup>88</sup>), que possuem hierarquia

---

<sup>85</sup> Foram deferidas por maioria as alíneas B (vencidos em menor extensão os Min. Teori Zavascki e Min. Roberto Barroso) e H (vencidos em menor extensão os Min. Edson Fachin, Min. Roberto Barroso e Min. Rosa Weber); indeferidas as alíneas A, C, D (vencidos os Min. Luiz Fux, Min. Cármen Lícia, Min. Ricardo Lewandowski e o relator Min. Marco Aurélio), E (vencido Min. Gilmar Mendes em menor extensão) e F (por unanimidade); e a alínea G restou prejudicada (por maioria, vencidos os Min. Edson Fachin, Min. Roberto Barroso, Min. Gilmar Mendes e Min. Celso de Mello, que a deferiam).

<sup>86</sup> Embora grande parte das medidas tenham sido direcionadas às autoridades do Poder Judiciário, percebe-se uma ausência de maior deliberação com os Poderes políticos e com a sociedade civil, de forma prévia à concessão da cautelar, para as necessidades orçamentárias e de revisão da regulamentação normativa interna para aplicação das medidas no âmbito do processo penal.

<sup>87</sup> “Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença.” (Assembleia-Geral das Nações Unidas, 1966).

<sup>88</sup> “Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.” (Organização dos Estados Americanos, 1969).

supralegal<sup>89</sup>, restou acolhido o pedido para a imposição da realização das audiências de custódia em todo o Poder Judiciário. Deferiram-se também os pleitos voltados a exigir fundamentadamente dos julgadores a observância do ECI quando da concessão de cautelares penais, aplicação da pena e durante a execução penal, estabelecendo, quando possível, a escolha de penas alternativas à prisão, diante das condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo. Por fim, determinou-se que a União liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional, abstendo-se de novos contingenciamentos.

Por outro lado, foram indeferidos os pedidos cautelares para o abrandamento dos requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, bem como de abatimento do tempo de prisão, uma vez constatadas condições desumanas. Segundo o relator, a disciplina legal não poderia ser flexibilizada em abstrato (para o primeiro pedido) e há falta de previsão legal (quanto ao segundo pedido citado), fundamentando assim o seu indeferimento. Conseqüentemente, restou indeferido o pleito para a atuação do Conselho Nacional de Justiça no implemento dessas medidas (Brasil, 2015a, p. 38-39).

Contudo, quando do julgamento do mérito, o Tribunal brasileiro buscou uma abertura maior para o diálogo institucional, incorporando a participação do Poder Executivo com a construção de um Plano para solucionar o problema, em atenção às distintas capacidades institucionais, porém sem incluir mais interlocutores (*e.g.* Ministério Público, Defensoria Pública, organizações da sociedade civil), com o receio de estender excessivamente o processo (Brasil, 2023a, p. 150). Medida essa que aproxima a decisão brasileira ao modelo colombiano, o qual restou marcado por uma escolha procedimental mais dialógica que o modelo norte-americano, visto ter adotado a realização de sucessivas audiências públicas, constante monitoramento e medição dos avanços e retrocessos para a superação do problema estrutural.

A decisão de mérito da ADPF 347 (Brasil, 2023a), proferida em 2023, contribui, portanto, para elucidar a compreensão do STF acerca do ECI, como visto acima. Embora haja citações, por parte de alguns ministros, em seus votos, sobre possível conceituação desse fenômeno pela doutrina, também há menção de que o conceito

---

<sup>89</sup> Uma vez incorporados ao direito interno, os tratados passam a contar com força de lei ordinária federal, ressalvados os tratados que versam sobre direitos humanos, os quais passam a ter natureza supralegal ou até mesmo constitucional, caso observem o procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da CF/88.

do que abrange o ECI ainda se mostra em construção. De todo modo, o julgamento de mérito da ADPF 347 contribui para uma maior previsibilidade sobre a compreensão do STF e como esse aborda os requisitos que são analisados para o reconhecimento do ECI.

Nota-se que o relator da ADPF 347 votou (Brasil, 2023a, p. 65), para além das medidas cautelares já estabelecidas em 2015, por conceder em parte o pedido para que o Governo Federal apresentasse em três meses um plano nacional visando à superação, em até três anos, do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, com propostas e metas direcionadas a atender os objetivos dispostos na decisão com relação aos problemas constatados. Paralelamente, concedeu parcialmente o pedido para que os Estados e Distrito Federal apresentassem, em três meses, seus planos próprios e harmônicos com o plano nacional, para superação da situação enfrentada, no período de dois anos.

Por outro lado, negou o pedido para que se determinasse aos entes federados que considerassem nos planos a previsão de recursos, bem como o encaminhamento dos planos ao Supremo para deliberação, homologação e submissão à análise de órgãos e instituições, com o posterior monitoramento da sua implementação. Para o relator (Brasil, 2023a, p. 65-69), a opção político-normativa do legislador e a atuação do STF devem observar o desenho democrático estabelecido na Constituição, sendo os órgãos políticos a arena preferencial de deliberação e decisão na democracia representativa para estabelecer as diretrizes que norteiam o Estado na condução da política pública, o que representaria um controle fraco, mais deferente aos demais Poderes, por parte da Corte. Porém, como visto anteriormente, sob a perspectiva do constitucionalismo transformador, uma ampla deferência ao legislador e à Administração Pública poderia acarretar uma decisão ineficaz, pois o modelo de controle fraco permite respostas tecnocratas às decisões judiciais e impõe limites à função jurisdicional, mitigando o alcance da proteção dos direitos fundamentais pela intervenção judicial.

Ocorre que não houve consenso com a integralidade do voto do relator e o voto que prevaleceu<sup>90</sup> (voto-vista do Ministro Barroso) abriu divergência para três pontos.

---

<sup>90</sup> Relator Ministro Marco Aurélio julgou parcialmente procedente. O Min. Roberto Barroso proferiu voto-vista, julgando parcialmente procedente a ação, porém com a procedência de um número maior de pedidos. O Min. Cristiano Zanin seguiu o voto de Barroso, enquanto o Min. Nunes Marques foi o único que seguiu o voto do relator em sua totalidade. O Min. Alexandre de Moraes votou no mesmo sentido que Barroso, ressaltando sua contrariedade quanto à possibilidade de compensação punitiva por

Na parte em que houve consenso, o voto-vista concordou com a procedência dos pedidos concedidos pelo relator Marco Aurélio e, com relação ao plano nacional de enfrentamento à situação e de cada Estado e Distrito Federal, concedeu o prazo mais amplo, de 6 meses (Brasil, 2023a, p. 90, 96-97 e 154-156). Divergiu-se do relator (I) ao incluir o Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF) do CNJ para construção conjunta com a União do Plano Nacional de Intervenção no Sistema Prisional, considerando a importância dos dados que aquele possui para a produção do plano no que diz respeito à atuação do Judiciário; o segundo ponto é (II) a submissão dos planos nacional, estaduais e distritais ao debate público e homologação pelo STF (retendo assim jurisdição, com uma postura menos deferente, mas ainda dialógica); e o terceiro aspecto de divergência é (III) o monitoramento da execução dos planos pelo DMF/CNJ, sob a supervisão do STF (quando provocado ou, eventualmente, de ofício), para assegurar a efetividade da decisão (Brasil, 2023a, p. 92-93, 96-97 e 154-156). Esse monitoramento tem como característica um modelo dialógico entre as instituições, voltado para a efetividade e adaptabilidade das medidas empregadas, com análise contínua da proteção dos direitos afetados pela política pública implementada por meio de uma constante avaliação.

Por fim, ainda detalhou que o Plano Nacional deve contemplar os fins, as diretrizes gerais e as medidas objeto do voto, incluindo (i) o controle da superlotação, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão; e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime (Brasil, 2023a, p. 97). Para realizar o acompanhamento da execução do plano, os ministros estabeleceram que esse deve definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, cabendo ao plano indicar desde os problemas a serem enfrentados, prever os recursos necessários e disponíveis (físicos, financeiros e humanos) para a sua execução, as atividades diretas e indiretas para a execução da política, os resultados diretos e quantificáveis de cada atividade, resultados das intervenções a serem realizadas, os impactos esperados da intervenção na realidade, os órgãos

---

privação da liberdade em situação mais gravosa e da gestão da lotação prisional. Já o Min. Edson Fachin proferiu voto vogal, acompanhando o voto de Barroso. O Min. Luiz Fux acompanhou Barroso, apenas discordando quanto à compensação punitiva por privação de liberdade em situação mais gravosa (*obiter dictum*). O Min. Dias Toffoli seguiu integralmente o voto de Barroso, assim como a Min. Carmen Lúcia divergiu do relator Marco Aurélio apenas no sentido de determinar que o CNJ acompanhe a elaboração e execução dos planos, bem como que seja oportunizada a manifestação desse Conselho, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil e da sociedade civil. Por fim, o Min. Gilmar Mendes acompanhou Barroso (Brasil, 2023a).

responsáveis pela coleta e análise de dados, bem como riscos positivos e negativos a associados ao plano (Brasil, 2023a, p. 125).

Diante desses acréscimos, houve a preocupação de se esclarecer, no voto que prevaleceu<sup>91</sup>, a natureza do processo estrutural. Para tanto, destacou a origem desse tipo de processo, com o caso *Brown v. Board of Education*, bem como citou a influência do caso *Holt v. Sarver*, ambos do sistema norte-americano<sup>92</sup>. Já no cenário da América Latina, mencionou a utilização instrumental dos processos estruturais pela Corte IDH e ressaltou a jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, que adotou o litígio estrutural com o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), citando como exemplos a superação da superlotação carcerária (T-153/1998), falhas estruturais em matéria de saúde (T-760/2008) e garantia de direitos prestacionais aos deslocados por conflito armado (T-025/2004). Com base nesse panorama, o Min. Barroso esclareceu o caráter bifásico que foi proposto, com a constatação da existência da desconformidade, propondo uma solução genérica para o enfrentamento com fins a serem alcançados, para em um segundo momento haver o diálogo esperado entre autoridades, instituições e interessados, fase em que o Judiciário deve ainda decidir questões para construir um consenso e monitorar a implementação da solução (Brasil, 2023a, p. 120-123).

---

<sup>91</sup> Ao explicar sobre sua compreensão por litígio estrutural, o Ministro Roberto Barroso expôs: “Geralmente o judiciário exaure o seu trabalho ao produzir uma decisão, e depois cabe aos agentes públicos executarem essa decisão. No caso do litígio estrutural, há uma complexidade maior. Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais.

A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas. Tais processos, portanto, comportam uma solução bifásica, dialógica e flexível. Bifásica porque são duas fases, são duas etapas. Uma primeira etapa é o reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e a indicação dos fins a serem buscados. E uma segunda etapa, o detalhamento das medidas homologação e monitoramento da execução judicial.

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.

Portanto, o litígio estrutural promove um diálogo interinstitucional e social e legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um” (Brasil, 2023a, p. 91-92).

<sup>92</sup> O primeiro tratou da inconstitucionalidade da segregação de negros em escolas norte-americanas, o que exigiu um cumprimento de forma progressiva com uma série de medidas e ordens judiciais, contando inclusive com normas no âmbito político, como já apresentado anteriormente. Já no segundo caso, o Poder Judiciário impulsionou uma ampla reforma do sistema prisional do país, controlando a superlotação e melhorando as condições dos cárceres naquele país.

Uma vez apresentado o primeiro caso que inaugurou a deliberação sobre o “estado de coisas inconstitucional” na jurisprudência do STF, passa-se à análise dos casos subsequentes que, com o recorte da discriminação racial, apresentam medidas de natureza estrutural.

### **3.3.2 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742**

O segundo caso trata da medida cautelar convertida em julgamento do mérito da ADPF 742, que indicou ações para a proteção das comunidades quilombolas em face da Covid-19 (Brasil, 2021d). Essa ação foi proposta pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade e Partido dos Trabalhadores (PT). Os requerentes denunciavam a inexistência de um plano de contingência ao novo coronavírus que atenda às particularidades das comunidades quilombolas, diante de uma situação de vulnerabilidade territorial, socioeconômica e de acesso a serviços públicos de saúde e saneamento dessa minoria (Brasil, 2020b).

Conforme apontaram os requerentes, a omissão estatal se configurava pela falta de monitoramento, divulgação pública e regular dos casos de infecção e óbitos nas comunidades, ausência de um plano governamental voltado para os quilombos, inobservância do direito ao isolamento social comunitário dessa coletividade como medida de autoproteção, falta de apoio à proteção sanitário-territorial com a ausência de fornecimento de equipamentos de proteção individual, ausência no plano Federal de instância destinada à consulta e participação da entidade representativa nacional quilombola, inércia na adoção de medidas a fim de assegurar equidade no acesso às políticas públicas (como o auxílio-emergencial) e inexistência de ações que viabilizem de forma regular a segurança alimentar e nutricional aos quilombos (Brasil, 2021d). Diante desse quadro, ao submeter ao plenário da Corte medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal converteu (por unanimidade) o julgamento da medida em julgamento do mérito da ação. O deslinde da análise restou procedente e contou com as seguintes medidas<sup>93</sup>:

---

<sup>93</sup> Tudo conforme o voto do redator para o Acórdão, Min. Edson Fachin, vencidos os Min. Nunes Marques e o relator Min. Marco Aurélio.

[...] determinar, à União, que: (i) formule, no prazo de 30 dias, plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, versando providências e protocolos sanitários voltados a assegurar a eficácia da vacinação na fase prioritária, com a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq; (ii) constitua, em até 72 horas, grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, com a finalidade de debater, aprovar e monitorar a execução do Plano, dele participando integrantes, pelo menos, 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 representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; (iii) providencie, no máximo em 72 horas, a inclusão, no registro dos casos de covid-19, do quesito raça/cor/etnia, asseguradas a notificação compulsória dos confirmados e ampla e periódica publicidade; (iv) restabeleça, no prazo de 72 horas, o conteúdo das plataformas públicas de acesso à informação <http://monitoramento.seppir.gov.br/> e <https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunidadestradicionais/programa-brasil-quilombola>, abstendo-se de proceder à exclusão de dados públicos relativos à população. E, ainda, deferiu o pedido para suspender os “processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombola” até o término da pandemia (Brasil, 2021d, p. 78-79).

Observa-se que as medidas elencadas nos itens I e II apresentam características semelhantes às sentenças estruturantes, instaurando um diálogo institucional com o Poder Executivo. Nota-se também uma abertura próxima à proposta pelo instituto desenvolvido pela África do Sul (*meaningful engagement*), com a criação de um grupo de trabalho interdisciplinar e paritário em busca de um plano de modo a estimular uma autocomposição entre todos os envolvidos. Tal medida configura uma postura conversacional por parte da Corte, ao introduzir no diálogo diversos órgãos do Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, e, principalmente, representantes das comunidades quilombolas indicados pela CONAQ, Fundação Cultural Palmares e Associação Brasileira de Saúde Coletiva, cuja participação é relevante para a tomada de decisão do plano a ser elaborado e, posteriormente, monitorado.

Em que pese não determinar como devem ser as ações estatais para assegurar os direitos da população quilombola, requer do Executivo (observado o papel do grupo de trabalho constituído) a elaboração de um plano de ação para atender às exigências constitucionais no que tange à existência de uma política pública eficaz de combate à Covid-19, para assegurar direitos fundamentais como direito à vida, à saúde e à igualdade. Ao proferir a decisão, observa-se que sua execução demandará uma fase

de acompanhamento pelo Supremo Tribunal Federal, a quem competirá averiguar se o plano atende aos parâmetros mínimos de proteção que se requer a partir da leitura do texto constitucional, o que deverá ser instrumentalizado processualmente com o cumprimento da sentença de forma a garantir um monitoramento das medidas adotadas.

Nesse sentido, observa-se que foi designada, inclusive, a juíza instrutora Thais Sampaio da Silva Machado, que trabalha junto ao gabinete do relator, para atuar como observadora na fase pós-decisional (Brasil, 2021c, p. 4). Desse modo, a Corte retém a jurisdição e mantém o caráter bifásico característico das sentenças estruturantes.

Cabe ressaltar que a determinação judicial para a Administração Pública elaborar um plano de ação não é algo determinante para o processo ser considerado estrutural. Trata-se apenas de uma entre as medidas disponíveis para o Tribunal adotar, sendo um recurso de caráter dialógico, que permite o Poder Judiciário provocar o fim da inércia na atuação de outro Poder. Mas, como visto acima, é possível identificar processos estruturais com ordens mais diretas, adotando uma postura mais gerencialista, como as medidas adotadas no caso *Brown*.

Voltando-se para o caso sob análise, os dispositivos supracitados podem caracterizar medidas de tutela estruturais, conforme os ensinamentos de Garavito (2011, p. 1.671), diante de ordens de execução complexas, onde a Corte instrui os entes públicos, na figura do Poder Executivo, para que empreendam ações coordenadas para assegurar a proteção da população quilombola que possui seus direitos violados diante da omissão estatal. Igualmente, não se limita ao olhar restrito para os requerentes do caso concreto (até porque se trata de uma ação de controle abstrato), pois determina de forma ampla um plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, sendo que a própria decisão menciona haver mais de 5.972 localidades quilombolas no Brasil, bem como a suspensão em todo território nacional dos processos judiciais que tratam de ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações que envolvam populações quilombolas.

Mesmo se tratando de uma ação de controle concentrado, o Ministro Edson Fachin (Brasil, 2021d, p. 45-46) justificou expressamente a adoção de medidas estruturantes na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, por meio da aplicação do artigo 10 da Lei n.º 9.882/99, pois no caso em questão “[...] o direito

material demanda a salvaguarda de comunidades quilombolas do risco sanitário exacerbado pela execução de medidas constritivas em seus territórios e a preservação de sua condição de acesso igualitário à justiça [...], ao devido processo legal [...] e ao contraditório e à ampla defesa [...]” (Brasil, 2021d, p. 46). A decisão corrobora a noção de uma função de coordenação pelo órgão julgador no âmbito da jurisdição constitucional para transformar a realidade do *status quo*.

Importante destacar, nesse sentido, a seguinte passagem doutrinária, também trazida pelo Ministro Edson Fachin em seu voto, sobre a necessidade de estruturar o processo a partir do direito material, de modo a permitir uma efetiva prestação da tutela prometida por esse:

O direito somente é uma posição juridicamente tutelada quando dispõe de ‘formas de tutela’ adequadas às suas necessidades de proteção. Porém, tais formas de tutela não são atribuídas pelo direito processual ou pelo direito de ação, mas sim pelo próprio direito material. Pende-se, por exemplo, nas tutelas ressarcitória e inibitória. Como é evidente, ainda que o CPC não existisse, haveria direito às tutelas inibitória e ressarcitória. O processo deve se estruturar de modo a permitir a prestação das formas de tutela prometidas pelo material. Portanto, entre as tutelas dos direitos e as técnicas processuais deve haver uma relação de adequação. Mas essa relação de adequação não pergunta apenas sobre as formas de tutela, mas também a respeito das técnicas processuais a elas adequadas (Marinoni, 2015, p. 502/503).

Desse modo, a Corte acaba admitindo a fixação de técnicas estruturantes para assegurar o exercício de direitos previstos na Constituição, ante a vulnerabilidade dessa parcela da população, a qual encontra na tutela jurisdicional o meio para buscar a efetiva proteção que lhe é devida pelo Estado brasileiro. Isso revela, ainda que não expressamente, a perspectiva do constitucionalismo transformador, ao reconhecer a compreensão de que as normas constitucionais impõem ao Estado obrigações para executar medidas com o fim de perseguir os objetivos propostos pela Constituição. Assim, o processo estrutural passa a ser uma interessante ferramenta para desbloquear os entraves das instituições que, diante de sua inércia, contribuem para a perpetuação de violações de direitos de grupos em situação de vulnerabilidade. Desse modo, institutos desenvolvidos na jurisprudência estrangeira, como o “estado de coisas inconstitucional” e o “compromisso significativo” (o qual será abordado na sequência), podem servir como diferentes modelos de abordagem para a atuação jurisdicional, cuja experiência pode contribuir para o desenvolvimento e emprego de medidas estruturais nos casos analisados pelo STF.

Uma vez observados os dispositivos da ADPF 742 que possuem características estruturantes (contando com expresso reconhecimento no voto do Ministro Edson Fachin nesse sentido), volta-se, o próximo tópico, para a análise da ADPF 635. Essa, por sua vez, versa sobre a política da segurança pública e a letalidade policial, que afeta especialmente a comunidade negra das favelas fluminenses.

### **3.3.3 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635**

O terceiro caso sob análise, assim como o caso anterior, também está relacionado à pandemia, em razão das medidas cautelares requeridas em pedido incidental (em 26/05/2020), em face da escalada da violência das forças de segurança fluminense em plena crise sanitária, logo após a sua distribuição em 19/11/2019. Novamente se observa o STF analisando medidas excepcionais, devido à natureza estrutural, em sede de decisões cautelares e em caráter emergencial.

A ação foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), o qual apontou graves violações de direitos fundamentais provocados pela política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, expondo a excessiva e crescente letalidade das operações policiais nas favelas do referido Estado, sobretudo contra a população negra e pobre dessas comunidades. Igualmente, a ação ressalta que essa política de enfrentamento também afeta os próprios agentes policiais. Não bastasse o histórico negativo de violência, descaso com a população e falta de planejamento adequado das operações, o partido destaca o agravamento da situação com a gestão da época (governo de Wilson Witzel), uma vez que o chefe do Executivo fluminense defendia publicamente a violência policial como estratégia de combate à criminalidade (Brasil, 2019).

Dentre os fundamentos da ação, além da violação direta aos direitos à vida, à dignidade, à segurança e à inviolabilidade do domicílio, para reforçar a demonstração das falhas na política pública, o partido cita a condenação do Estado brasileiro pela Corte IDH no caso Favela Nova Brasília (Corte IDH, 2017). Importa lembrar que a Corte IDH reconheceu a violação de direitos humanos pelas incursões policiais marcadas pelo uso excessivo da força e por inexistir um protocolo para o seu uso, seja para atestar a necessidade de seu emprego, seja para o avaliar quando da sua fiscalização; operações essas que resultaram em homicídios e até violência sexual contra moradores da Favela Nova Brasília nos anos 1994 e 1995. Além disso, o autor

da ação destacou o descumprimento da sentença da Corte IDH, que exigia providências especialmente voltadas para o Estado do Rio de Janeiro no sentido de estabelecer metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial.

Neste contexto, a pretensão inicial da ação já se inicia com um caráter estrutural, pleiteando a tutela judicial para cobrar do Poder Executivo a formulação de um plano de redução da letalidade policial e controle de violações de direitos humanos. Nota-se que o partido apresenta como precedente a ADPF 347 do STF e menciona o direito comparado (entre os casos, os já analisados caso *Grootboom* da Corte Constitucional da África do Sul e a *Sentencia T-025/2004* da Corte Constitucional da Colômbia) (Brasil, 2019).

Para compreensão da sucessão de intervenções judiciais na política da segurança pública do Rio de Janeiro, no curso desse processo, é necessário compreender a atuação dos ministros de forma escalonada, com três decisões em que foram apreciadas medidas cautelares ao longo do processo: ADPF 635 MC-TPI-REF (Brasil, 2020c); ADPF 635 MC (Brasil, 2020a) e ADPF 635 MC-ED (Brasil, 2022g). As cautelares foram sendo deferidas conforme a evolução da situação e da análise da Corte sobre o caso. Por fim, a ação culminou com a decisão de mérito ADPF 635 (Brasil, 2025c).

Observa-se que a primeira decisão – ADPF 635 MC-TPI-Ref (Brasil, 2020c, p. 2-3) – por maioria dos votos referendada<sup>94</sup>, determinou, em 05/08/2020, a interrupção de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia, sob pena de responsabilização civil e criminal, exigindo das autoridades públicas que tais operações só ocorressem em hipóteses absolutamente excepcionais, mediante justificção por escrito da autoridade competente, bem como imediata comunicação ao Ministério Público do Estado para realizar o controle externo da atividade policial. Também restou determinado que, nesses casos extraordinários que exigem a realização de operações policiais nas favelas, se adotasse cuidados excepcionais para a devida identificação por escrito da autoridade competente, com o intuito de não expor em risco ainda maior a população dessas localidades, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária. Embora o relator tenha mencionado (na decisão monocrática que foi submetida ao referendo) que o estado de coisas não respeita a Constituição, não houve esse tipo de

---

<sup>94</sup> Vencidos apenas os Min. Alexandre de Moraes e Min. Luiz Fux.

reconhecimento pelo plenário, mas apenas menção (por parte do Min. Gilmar Mendes) de que havia precedentes que admitiam a intervenção judicial em políticas públicas em ações estruturais (Brasil, 2020c, p. 45).

Dias após o julgamento da Medida Cautelar Incidental, sobreveio, no dia 18 do referido mês, o Acórdão da deliberação no Plenário Virtual da decisão ADPF 635 MC (Brasil, 2020a, p. 7-8), determinando, além do já disposto acima, como medidas cautelares: restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas para os casos que restar comprovada estrita necessidade (por meio de relatório circunstanciado); determinação para o Estado do Rio de Janeiro orientar seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar os vestígios de crimes cometidos em operações policiais; determinação para os órgãos de polícia técnico-científica do Estado documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida; determinação para as operações policiais em perímetros que contem com escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas diretrizes de absoluta excepcionalidade (especialmente no período de entrada e saída dos estabelecimentos), proibição do uso desses espaços como base operacional e a adoção de protocolos próprios e sigilosos de comunicação nas áreas de saúde e educação para que haja tempo hábil de reação dos diretores e chefes dessas unidades; reconhecer a atribuição do Ministério Público como órgão competente sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, observando o Protocolo de Minnesota; e a suspensão da eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019, o qual trata de mudanças nos indicadores estratégicos de criminalidade. Nota-se que nesta oportunidade, o Min. Gilmar Mendes já defendia em seu voto a existência de um ECI e a aplicação de medidas estruturais (Brasil, 2020a, p. 183-184)<sup>95</sup>.

As intervenções do Poder Judiciário na ADPF 635, até então, haviam sido no sentido de intervir na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, determinando restrições à atuação das operações policiais, para vedar excessos de uma ação desproporcional e violenta no referido Estado e cumprir com disposições normativas no âmbito das operações policiais. Contudo, com o julgamento dos Embargos de Declaração (Brasil, 2022g) – ADPF 635 MC-ED – a Corte foi além, pois não apenas manteve restrições à atuação policial em desconformidade com a

---

<sup>95</sup> Cabe observar que restaram vencidos parcialmente os Min. Ricardo Lewandowski, Min. Gilmar Mendes e Min. Dias Toffoli, os quais deferiam a cautelar em maior extensão.

Constituição, como também passou a indicar medidas de natureza estruturais para, também por meio de um diálogo com o Poder Executivo, construir um plano de ação de acordo com os preceitos constitucionais, justamente para sanar violações sistemáticas e generalizadas contra a população vulnerável nas favelas do Estado do Rio de Janeiro. O Plenário do Supremo Tribunal Federal determinou as seguintes medidas cautelares<sup>96</sup>:

[...] 1 – [...] deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2 – [...] 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. [...] 3 – [...] criar um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça; 4 – [...] 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 [...]. 5 – [...] reconhecer, sem feitos 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; 6 – [...] indeferir, o pedido constante do item “h” da petição inicial, mantendo o sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro; 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

<sup>96</sup> Cabe destacar que as medidas 1, 3, 5 e 8 foram acolhidas por unanimidade, enquanto foram deferidas por maioria as medidas 2, 4 (em ambas restou vencido o Min. André Mendonça), 6 (vencidos os Min. Rosa Weber, Min. Roberto Barroso, Min. Carmen Lúcia e o relator Min. Edson Fachin) e 9 (vencidos os Min. André Mendonça e Min. Nunes Marques); bem como deferida em parte o item 7 (os subitens i, III, e iv foram acolhidos por unanimidade, enquanto o item ii restou vencido o Min. Edson Fachin). Restaram indeferidos por maioria os itens 10 (vencidos os Min. Roberto Barroso, Min. Ricardo Lewandowski, Min. Gilmar Mendes e o relator Min. Edson Fachin) e 11 (vencidos os Min. Ricardo Lewandowski, Min. Gilmar Mendes e o relator Min. Edson Fachin).

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 – [...] 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 – [...] 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 [...]; 10 – [...] indeferir o pedido para que o Conselho Nacional do Ministério Público avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP [...]; 11 – [...] indeferir o pedido para que eventual descumprimento da decisão proferida por este Tribunal seja investigado pelo Ministério Público Federal. (Brasil, 2022g, p. 528/530).

Novamente é possível observar medidas que apresentam características semelhantes às sentenças estruturantes, em especial os itens 1 e 3, buscando promover o desbloqueio institucional da Administração Pública, requerendo que essa participe ativamente da construção de um plano de ação que transforme o *status quo* para padrões que atendam aos direitos fundamentais (promovendo, assim, um diálogo institucional). Observa-se, igualmente, a criação de um grupo de trabalho (Polícia Cidadã), no âmbito do CNJ (posteriormente formado por pesquisadores(as), representantes das polícias, entidades da sociedade civil, membros da OAB, Ministério Público e Defensoria Pública, entre outros, designados pela Portaria n.º 422/2022 do CNJ), cuja finalidade é assessorar o Tribunal na avaliação do plano a ser apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e, também, propor soluções e ajustes que eventualmente sejam necessários (ampliando o debate público para os demais atores envolvidos e a comunidade científica). Nota-se que o referido grupo de trabalho acaba contribuindo não apenas com a ampliação da participação dos seus integrantes na resolução do problema como também para conceder uma maior capacidade institucional para o Tribunal analisar o plano a ser proposto pelo Executivo. Essas determinações buscam não apenas uma limitação para os excessos cometidos pelas operações policiais, mas uma verdadeira transformação da realidade social para remediar violações generalizadas e sistemáticas.

O relator (Brasil, 2022g, p. 41-42), em seu voto, expressamente defende a adoção de medida excepcional de intervenção do Poder Judiciário, com natureza estrutural, diante ausência de uma política pública para a redução da letalidade

policial. Nesse sentido, justifica a intervenção do Poder Judiciário pela ausência de protocolos claros de engajamento e de uso da força, medidas de caráter legislativo e executivo, cuja ausência alimenta uma cadeia de ocultação de prova e de alteração do local do crime, aumentando a permissividade dos policiais. Bem como, as medidas se justificam pela ausência de protocolos para a preservação de áreas do crime e pela dificuldade de implementação do controle externo realizado pelo Ministério Público, pois o órgão esbarra na ausência de normas e nas limitações dos órgãos de policiamento técnico-científico e de atuação de primeira resposta. O ministro deixa claro que essas omissões custam vidas, sendo imprescindível uma atuação do Supremo Tribunal Federal para enfrentar esse “estado de coisas que nada tem de constitucional” (Brasil, 2022g, p. 42). Em que pese não conste o reconhecimento de um ECI nos dispositivos finais do Acórdão, em diversas passagens nos votos dos Ministros<sup>97</sup> é possível notar a menção de um estado de coisas inconstitucional para a adoção das medidas estruturais propostas pelo relator.

O processo seguiu até o julgamento do mérito, iniciado em 05/02/2025 e finalizado em 03/04/2025 (Brasil, 2025c). Proferido o voto do relator, Min. Edson Fachin, este se manifestou pelo reconhecimento do ECI (Brasil, 2025c, p. 262). Ocorre que o julgamento foi suspenso e, ao ser retomado, pouco mais de um mês depois, os Ministros reanalisaram a situação, diante do cumprimento das medidas cautelares e da materialização de medidas complexas para a sua efetiva institucionalização. Por essa razão, o STF afastou o reconhecimento do ECI, optando por reconhecer o compromisso significativo do Estado do Rio de Janeiro em cumprir as determinações do Tribunal e atender ao controle externo das atividades policiais, para o seu devido aprimoramento e maior transparência. Cumpre destacar que, diante da complexidade e profundidade do tema, o julgamento foi construído pelo colegiado de modo consensual e adotando uma decisão *per curiam*, inédita para a Corte brasileira, cujos fundamentos foram construídos de forma unificada e coesa, em detrimento do padrão (somatório de votos – decisão *seriatim*). No tocante ao ponto de deixar de reconhecer o ECI, os Ministros fundamentaram:

---

<sup>97</sup> Constata-se a menção ao reconhecimento do ECI, a título exemplificativo, nos votos do relator Edson Fachin, nas p. 41-42, 87 e 124-126; no voto de André Mendonça, nas p. 253, 276; no voto de Nunes Marques, na p. 362; no voto de Rosa Weber, nas p. 388 e 403-404; no voto de Cármen Lúcia, nas p. 448-449; no voto de Ricardo Lewandowski, na p. 477; no voto de Gilmar Mendes, nas p. 485-486 e 495-496; e no voto de Luiz Fux, nas p. 511 (Brasil, 2022g).

A Corte também entende que não é prematura a declaração de cessação de um estado de coisas inconstitucional na política de segurança pública do Rio de Janeiro, porque a execução das complexas medidas necessárias para afastá-lo estão em curso de efetiva institucionalização. Reconhecer o compromisso significativo para superar o estado de coisas inconstitucional é, no entender desse Tribunal, uma forma de expressar a confiança de que as medidas estruturais ainda necessárias serão de fato tomadas.

Por isso, a Corte entende que deva ser afastada a declaração de estado de coisas inconstitucional e que se deve reconhecer o compromisso significativo da Administração do Estado do Rio de Janeiro (Brasil, 2025c, p. 320).

O desfecho da decisão contém semelhanças e diferenças significativas com o uso do instituto do *meaningful engagement* adotado no julgamento conjunto da ADPF 760 e da ADO 54 supramencionados. Impende lembrar que a escolha do instituto, naquele julgamento, decorreu dos efeitos simbólicos que o ECI acarretaria, havendo uma preocupação menor com as diferenças dos institutos e com as medidas decorrentes da assunção de um compromisso significativo (uma vez que, para além da escolha da nomenclatura utilizada, na prática não se alteraram as medidas estruturais sugeridas pela Min. Cármen Lúcia e proferidas no Acórdão final). Porém, no tocante às semelhanças, observa-se que novamente incidu o compromisso significativo como um instituto subsidiário ao ECI, sendo este reservado para situações de desconformidade estrutural em nível mais gravoso, com requisitos específicos para ser reconhecido, enquanto aquele se aplica quando, a nível institucional, o estado de coisas inconstitucional já vem sendo combatido.

Outro ponto de relevância para a análise da escolha pelo compromisso significativo é a participação de atores externos às instituições do Estado, especialmente no tocante às associações e coletivos ligados à parcela da população afetada – por meio do Grupo de Trabalho Polícia Cidadã do CNJ e das audiências de contextualização promovidas no âmbito do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) –, justamente em razão do caráter conversacional (estimulando a autocomposição) e experimentalista que se pressupõe do instituto de origem sul-africana. No caso sob análise, percebe-se que a participação dialógica ocorreu de maneira ativa em momento antecedente ao reconhecimento do compromisso significativo, mais precisamente entre a concessão das medidas cautelares proferida em 2022 – que determinou a elaboração de um plano de enfrentamento a letalidade policial e criação do Grupo de Trabalho citado – e o julgamento de mérito.

Considerando a experiência sul-africana, onde primeiro se determinou aos órgãos estatais que procedessem com o diálogo mediante a assunção de um *meaningful engagement* para tratar do problema estrutural (Serafim; Lima, 2021b, p. 789-790 e 792-793), oportunidade em que a Corte daquele país definiu os parâmetros a serem seguidos nesse diálogo para buscar a solução do conflito, o caso brasileiro se adaptou no sentido de declarar o instituto em momento posterior. Ou seja, o STF tem aplicado o instituto de modo a reconhecer na postura dos órgãos estatais um engajamento minimamente suficiente para afastar o estado de coisas inconstitucional (ou mesmo um estado de coisas ainda inconstitucional). Essa avaliação decorre das medidas adotadas pelo Estado entre a propositura da ação e o julgamento do mérito das causas citadas, como uma avaliação positiva de correção da atuação do Estado no curso do processo, o que não significa que se tenha resolvido o problema estrutural identificado, mas tão somente correções institucionais que já tenham surtido algum efeito significativo. Ainda que se afaste o ECI para adotar um *meaningful engagement*, a Corte tem mantido a adoção de medidas que coordenem os demais órgãos na correção da política pública e institucional, bem como mantido a fase de monitoramento das alterações propostas aos órgãos envolvidos.

Observa-se que a decisão *per curiam* acabou por acolher significativamente a compreensão apresentada pelo Min. André Mendonça (Brasil, 2025c, p. 387-504), sendo possível constatar não apenas a adoção do compromisso significativo como também a criação do comitê de acompanhamento pós-decisão nos moldes por ele sugerido (sem natureza jurisdicional). Atenta-se para a preocupação com a adoção de uma posição horizontal em relação aos demais Poderes, mediante uma supervisão dialógica, autocontida, não adjudicativa ou ativa, razão pela qual sugere substituir a delegação de competência jurisdicional (o que comparou com uma intervenção federal judicial) sugerida pelo relator, partindo para a adoção de um modelo conciliador, para orientar e estruturar as decisões (Brasil, 2025c, p. 491-499), o que resulta na determinação de um grupo de trabalho de acompanhamento, sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, com caráter administrativo e de natureza exclusivamente consultiva para monitorar o cumprimento da decisão, reportando para um(a) magistrado(a) auxiliar designado(a) pelo Min. Relator (por meio de competência delegada) a análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trata de litígios individuais..

Exposto isso, observa-se que a decisão de mérito da ADPF 635 (Brasil, 2025c, p. 14) reafirma, ao final, seu caráter estruturante, determina medidas que envolvem a cooperação entre diferentes órgãos e Poderes para enfrentar os problemas sistêmicos da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. A Corte delinea parâmetros gerais para a atuação policial, reforçando a necessidade de respeito aos direitos fundamentais e de observância das balizas constitucionais e convencionais. Embora haja ressalvas quanto ao risco de engessamento da atuação administrativa, a Corte deixou claro que sua intervenção não busca substituir o Executivo, mas condicionar a política de segurança pública a parâmetros mínimos de legalidade, proporcionalidade e transparência, preservando o espaço para ajustes técnicos pelas autoridades competentes. A título de exemplo, menciona que cabe às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequada em cada contexto, observada a proporcionalidade e o planejamento, excepcionando para operações de emergência mediante apresentação de justificção, sempre com controle *a posteriori* para a avaliação das justificativas apresentadas.

Dentre as inúmeras determinações, considerando o expressivo número de itens a serem observados para o devido cumprimento de todo o dispositivo, alguns itens se destacam pela sua perspectiva estrutural e dialógica. Primeiro, o ponto em que se reconhece a natureza estrutural do litígio, a parcial omissão estatal e a violação de direitos fundamentais, bem como o compromisso significativo do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações. Igualmente, o ponto em que se homologa parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo ente estadual na qualidade de “plano de redução da letalidade policial”, mediante ajustes determinados pela decisão em seu conteúdo para se adequar aos parâmetros mínimos de proteção aplicados pela Corte. Observa-se a autorização de repasse de recursos públicos provenientes da União para os fundos específicos de segurança pública dos Estados e Distrito Federal para assegurar maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

Também se ressalta a determinação para a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas naquele Estado, com caráter operacional, alocação dos recursos e cronograma objetivo. Além disso, requer ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a publicação de relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial. Essa medida amplia a *accountability*

institucional, criando uma via contínua de fiscalização e demandando do Ministério Público dar publicidade a suas ações de controle.

Outra medida é a criação do Grupo de Trabalho de Acompanhamento sob a coordenação do CNMP, com caráter administrativo e natureza exclusivamente consultiva, para atuar em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes e monitorar o cumprimento e implementação da decisão, elaborando relatórios técnicos periódicos e prestando apoio, publicizando seus relatórios de monitoramento e realizando reuniões públicas e abertas pelo prazo de 2 anos. Por fim, constata-se o envio de cópia da decisão para o Governo Federal para que esse tome as providências cabíveis atinentes ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, bem como analisem conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro possibilidades de apoio logístico e financeiro para o aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica daquele Estado. Trata-se de medida de forte caráter cooperativo e federativo, convocando União e Estado a alinharem políticas públicas estruturais

Em síntese, a decisão não se limita a impor proibições ou obrigações à conduta dos agentes envolvidos com a segurança pública e com as operações policiais, mas estabelece um modelo de governança compartilhada, estimulando o diálogo interinstitucional entre STF, Executivo estadual e federal, Ministério Público e CNMP. A lógica é de que apenas pela ação coordenada de todos os atores envolvidos será possível enfrentar de forma estrutural a violência policial e as deficiências da segurança pública no Rio de Janeiro.

Como visto no início deste subcapítulo, a Corte já havia adotado remédios voltados para a solução de problemas de natureza estrutural mesmo antes de adotar decisões com referência aos institutos desenvolvidos pelas sentenças estrangeiras. Expostas as medidas dos três casos supramencionados, os quais refletem o contexto de racismo estrutural no Brasil (como se verá no próximo capítulo), constata-se uma relevante influência das decisões do direito comparado para a formulação e aplicação de remédios estruturais pelo STF, o qual tem buscado na experiência e mecanismos alienígenas mecanismos jurisdicionais para o enfrentamento dessas desconformidades para, no controle de políticas públicas, reorganizar a atuação estatal em maior conformidade com os mandamentos constitucionais.

Evidentemente que, com as devidas adaptações, não apenas ao ordenamento jurídico nacional, mas também ao próprio caso concreto, há uma adesão da Corte

brasileira a uma postura que oscila entre conversacional, experimentalista e gerencialista quando da aplicação dos institutos pesquisados. Além disso, os mecanismos utilizados para superar as desconformidades estruturais identificadas buscam sempre, de algum modo, provocar a participação dos demais atores e instituições envolvidas (o que se relaciona com a perspectiva do constitucionalismo transformador, cuja abordagem instrumentaliza a tutela jurisdicional para a promoção da transformação estrutural constitucionalmente almejada), para, de maneira dialógica, incitar uma postura ativa de enfrentamento conjunto ao problema estrutural apresentado. Isso contribui para afastar a crítica contrária à intervenção judicial nas políticas públicas em litígios estruturais, a qual imputa ao controle jurisdicional a pecha do ativismo judicial e afronta à democracia, em razão de uma suposta falta de legitimidade para a jurisdição constitucional.

Interessante notar, portanto, que o STF adota a lógica de sentenças estruturais para incitar os demais atores a sair de uma posição de inércia ou letargia. Além disso, em várias dessas ações (como a ADPF 635 e ADI 347) a questão da discriminação racial é suscitada. Resta saber se o STF também estende a lógica de atuação transformadora e estrutural no enfrentamento da discriminação racial estrutural e quais os impactos dessas medidas.

#### **4 A EFETIVIDADE E OS PRINCIPAIS EFEITOS, DIRETOS E INDIRETOS, DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL CONTRA A DESIGUALDADE E RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL**

O último capítulo pretende expor, por diferentes abordagens, como é possível constatar violações de direito decorrentes de uma desigualdade contra pessoas negras e como essas violações complexas, sistemáticas e persistentes na sociedade brasileira configuram o racismo estrutural, afetando inclusive a atuação institucional do próprio Estado. Em sequência, investiga-se, nos casos selecionados pela pesquisa, como o STF tem enfrentado o racismo ao empregar os remédios estruturais na tutela desses direitos e, conseqüentemente, no controle das políticas públicas. Por fim, busca-se sistematizar um modelo para auferir o impacto dos efeitos diretos e indiretos das decisões do STF quando do uso de remédios de natureza estrutural e os seus desdobramentos nas políticas públicas, de modo a auxiliar a Corte na fase de monitoramento dos processos estruturais.

##### **4.1 O QUE CONSTITUI UMA DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL E ALGUMAS DAS DIFERENTES ABORDAGENS DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, COMO NÃO SUBMISSÃO, COMO RECONHECIMENTO E COMO ACUMULAÇÃO DE DESVANTAGENS**

Recapitulando o disposto no segundo capítulo, compreende-se que são duas as situações que demandam medidas de natureza estrutural: (A) quando se está diante de uma discriminação estrutural (ou sistêmica) contra grupos em situação de vulnerabilidade e historicamente discriminados; (B) quando se está diante de violações sistemáticas de direitos provocadas por bloqueios institucionais.

Veja-se que a discriminação estrutural pode estar fortemente vinculada a elementos culturais e históricos que a sustentam (como no caso da discriminação racial ou de gênero), assim como, em outros casos, esses elementos podem não se fazer necessariamente presentes (como, por exemplo, no caso colombiano da população de deslocados em razão do conflito armado interno no país). Não há, pois, uma conformação única da discriminação ou de quais grupos estão submetidos a ela; por isso o juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, em seu voto no Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil (Corte IDH, 2016, p. 151-152), aponta alguns

elementos que devem ser considerados (mas não se limitando a eles) para identificar uma discriminação estrutural:

(I) A discriminação estrutural exige a presença de um grupo ou grupos de pessoas, tratando-se de uma situação coletiva. O grupo deve apresentar (a) características imutáveis ou imodificáveis por vontade própria (b) ou que estejam relacionadas a fatores históricos de práticas discriminatórias; (c) e que este grupo seja de minorias ou majorias.

(II) Que esse grupo se encontre em uma situação sistemática e histórica de exclusão, marginalização ou subordinação que lhe impeça de alcançar as condições básicas de desenvolvimento humano. Este é o núcleo central da noção de discriminação estrutural: constatar uma situação generalizada de desvantagem, exclusão, subordinação, marginalização ou submissão como obstáculo ao gozo dos direitos fundamentais.

(III) Que a situação de exclusão, marginalização ou subordinação se centre em uma zona geográfica determinada, ou generalizada em todo o território do Estado, podendo ser ainda uma situação intergeracional.

(IV) A discriminação estrutural afeta grupos de vítimas de discriminação indireta ou de discriminação de fato por atuações, aplicações de medidas ou ações implementadas pelo Estado. Ou seja, independe da intenção da norma, da neutralidade ou da menção expressa de alguma distinção ou restrição explícita, devendo ser apurada se há violação à igualdade material para determinado grupo vulnerável.

As ferramentas que instrumentalizam o ordenamento jurídico contra a discriminação estrutural podem ser concebidas como uma espécie de reparação histórica ou como um instrumento de transformação social, com políticas afirmativas, que visam a uma sociedade mais justa e inclusiva, mas não se esgotam nos grupos historicamente excluídos, pois o princípio *antisubjugation* se projeta para todas as ordens sociais. Assim, o elemento determinante para a adoção dessas sentenças estruturantes é a exigência de sistematicidade: uma “disfunção sistêmica inadmissível” ou, ainda, um problema de projeção generalizada da marginalização, subordinação ou exclusão que atua como obstáculo do gozo dos direitos fundamentais, ou seja, não há necessidade de um elemento temporal prolongado (ou histórico) de subordinação (Sagüés, 2018, p. 138-140).

Exposto isso, observa-se que a discriminação racial preenche esses requisitos para ser considerada uma discriminação estrutural. A discriminação racial gera a violação de direitos humanos e fundamentais na sociedade brasileira e sempre está, de algum modo, atrelada à violação do princípio da igualdade. Para uma melhor compreensão das diversas formas de racismo que a população negra enfrenta, é importante analisar o referido princípio pelas mais diferentes abordagens possíveis. Só assim será possível combater a prática nefasta em todas as suas nuances, desde as mais claras e evidentes, até as mais sutis e indiretas.

É importante ressaltar, logo de início, que a compreensão de raça é um conceito relacional e histórico (Almeida, 2019, p. 18-22), que está historicamente conformada a partir de características biológicas (cuja identidade racial é atribuída por traços físicos e cor da pele, por exemplo) e características étnico-culturais (cuja identidade é associada à origem geográfica, à religião, à língua ou outros costumes). Essa classificação para diferentes grupos de seres humanos, com base nas características físicas e culturais, é utilizado para servir ao processo de desumanização (que antecede práticas discriminatórias e de genocídios), como no contexto do colonialismo europeu e submissão e destruição dos povos de origem diversa, permitindo, por exemplo, a escravidão e a eliminação de povos indígenas. Portanto, o conceito de raça é até hoje utilizado como um fator político para naturalizar desigualdades e legitimar a segregação e o genocídio de grupos sociologicamente considerados minoritários.

Lima e Colombo (2019, p. 9-10) destacam a influência do colonialismo europeu no imaginário social com a imposição da raça e o critério cultural para originar identidades opostas, onde o não-europeu aparece como o incivilizado e inferior. Desse modo, seria válido “demonstrar que, por trás de uma aparente neutralidade, subjaz um projeto de invisibilidade e opressão humana, reforçado pela ideia de raça e pelo exercício de um poder de matriz colonial” (Bragato, 2014, p. 206). É importante, então, reforçar que “raça é um conceito que não corresponde a nenhuma realidade natural. Trata-se, ao contrário, de um conceito que denota tão somente uma forma classificatória social (...). A realidade das raças limita-se, portanto, ao mundo social” (Guimarães, 2005, p. 11).

Nesse contexto, onde o conceito de raça é utilizado para diferenciar o que – em termos biológicos – deveria de ser concebido como uma só – ou seja, raça humana, o que já foi inclusive reforçado pelo STF no julgamento do caso Ellwanger no HC

82.424 (Brasil, 2023b, p. 25-26) –, é que se deve compreender a importância do princípio da igualdade consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em diversos tratados internacionais como a Convenção Americana dos Direitos Humanos, além de constar em muitas Constituições de Estados modernos. Nota-se que os documentos jurídicos internacionais do segundo período pós-guerra dispõem que a titularidade dos direitos humanos alcança a todos, independentemente de cor, raça, etnia, orientação sexual ou política, nacionalidade, sexo, condição física ou mental. Tais menções refletem justamente os traços historicamente suscetíveis à violação de direitos, pois a discriminação (e, portanto, negação de direitos) ocorre pela exclusão e vulnerabilidade dessas pessoas (Bragato, 2014, p. 226). Quanto à previsão constitucional, impende destacar que o efeito irradiante da Constituição Federal sobre os demais campos do Direito leva a uma interpretação de dispositivos normativos em conformidade com os comandos constitucionais.

O princípio da igualdade previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 impacta sobre todo o ordenamento jurídico. Não bastasse a previsão na Constituição Federal (Brasil, 1988), que impõe a igualdade para todas as normas do ordenamento jurídico interno, destaca-se que o Brasil é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969), que prevê a proibição de discriminação por motivos de qualquer natureza no seu artigo 1º e o direito à igualdade perante a lei no seu artigo 24, bem como da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Essa última restou internalizada por meio do Decreto n.º 65.810/1969 (Brasil, 1969), o que implica na assunção do compromisso de adotar todos os meios apropriados para eliminar todas as formas de racismo, se abstendo de efetuar qualquer ato discriminatório, estabelecer proteção jurídica efetiva que proíba todo ato de discriminação, tomar as ações cabíveis contra as práticas discriminatórias realizadas por qualquer pessoa, grupo ou organização e favorecer as organizações e movimentos multirraciais e outros meios próprios a eliminar barreiras raciais. Não obstante isso, a Convenção ainda requer medidas apropriadas, quando as circunstâncias exigirem, para modificar os padrões econômico-socioculturais com o objetivo de assegurar o desenvolvimento ou a proteção de grupos raciais e seus indivíduos de modo a garantir-lhes condições de igualdade de pleno exercício dos direitos fundamentais.

Destaca-se, também, a ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância pelo Decreto n.º 10.932 (Brasil, 2022d). O referido Decreto internalizou para o ordenamento jurídico conceitos como o de discriminação racial<sup>98</sup>, discriminação racial indireta<sup>99</sup>, discriminação múltipla<sup>100</sup> e racismo<sup>101</sup>.

Em outras palavras, há amparo normativo para obrigar o Estado brasileiro a prestar a devida proteção, de modo suficiente, à população historicamente marginalizada pelos grupos hegemônicos e, conseqüentemente, pelas próprias instituições estatais. Trata-se de um dever de proteção estatal (*Schutzpflicht des Staates*) decorrente da dimensão objetiva dos direitos fundamentais (Leal; Maas, 2022, p. 401).

Considerando-se que o princípio da igualdade requer uma análise profunda, a fim de que se possa compreender melhor suas implicações teóricas e práticas, de modo a garantir sua devida concretização, o presente trabalho explorará três abordagens do princípio da igualdade: a perspectiva de não-submissão, de reconhecimento e como acumulação de desvantagens. Impende referir que o trabalho não possui a pretensão de uma análise exaustiva sobre todas as abordagens possíveis do princípio da igualdade, o que exigiria um aprofundamento que requer um desenvolvimento extensivo doutrinário de inúmeras teorias já construídas sobre a

---

<sup>98</sup> “Discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica” (Brasil, 2022d).

<sup>99</sup> “Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos” (Brasil, 2022d).

<sup>100</sup> “Discriminação múltipla ou agravada é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos no Artigo 1.1, ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada” (Brasil, 2022d).

<sup>101</sup> “Racismo consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. Toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas descritas neste Artigo são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes” (Brasil, 2022d).

temática, o que extrapolaria a limitação da presente obra. Por esse motivo, propõe-se trazer reflexões sobre as teorias da igualdade como não-submissão, igualdade como reconhecimento e igualdade como acumulação de desvantagens, tendo em vista que essas abordagens contribuem para a reflexão sobre a discriminação estrutural (que serve de delimitação para a presente pesquisa).

O princípio da igualdade não se contrapõe à diversidade, a Constituição Federal (Brasil, 1988) prevê a igualdade perante a lei como um direito fundamental no *caput* do artigo 5º, ao mesmo tempo que dispõe como objetivos fundamentais nos incisos III e IV, do artigo 3º, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos tendo em consideração a pluralidade existente na sociedade, seja pela etnia, religião, cultura, origem, gênero, idade, raça, etc. Não bastasse isso, a Constituição ainda refere no artigo 4º, inciso VIII, que é regida pelo repúdio ao racismo em suas relações internacionais, além de considerar a prática do racismo um crime inafiançável e imprescritível no inciso XLII do artigo 5º. Isso implica no dever de proteção do Estado de modo a erradicar da sociedade a prática criminosa do racismo e em assegurar uma igualdade de chances e oportunidades a todos os indivíduos e grupos, a fim de que todos possam ter acesso a uma vida decente.

Soma-se à Constituição os tratados internacionais que versam sobre matéria de direitos humanos, dentre os quais cita-se (a título exemplificativo) a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que prevê o direito à igualdade perante a lei em seu artigo 24, aplicado não apenas em sua dimensão formal, mas também de forma material, determinando a adoção de medidas positivas para a promoção da igualdade (Brasil, 2022f, p. 426-427). Igualmente, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (Brasil, 2022d) também dispõe, em seu artigo 4º, sobre deveres dos Estados de prevenir, eliminar, proibir e punir todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância, assim como no artigo 5º prevê o compromisso de adotar políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais.

Denota-se desse conjunto de normas constitucionais e compromissos assumidos internacionalmente (que fundamentam a proteção multinível) um direcionamento claro para a atuação de todos os atores que atuam em nome do Estado brasileiro, retomando-se aqui a noção de normas impositivas, através de uma interpretação sob as lentes do constitucionalismo transformador. Ou seja, a própria

Constituição Federal impõe ao ordenamento jurídico seu objetivo de promover o combate à discriminação e às desigualdades, o que fundamenta o controle jurisdicional como meio para assegurar que esse mandamento constitucional seja atendido pelos demais Poderes (quando se mostrarem omissos ou insuficientes no cumprimento do disposto na Constituição).

Pode-se, a partir da leitura do princípio da igualdade, compreender a máxima que concede tratamento de forma igualitária a quem é igual, bem como tratamento diferenciado a quem for diferente, o que implica na autorização de alguns critérios para diferenciações em um sentido positivo (Leal; Brugger, 2007, p. 10). Exemplo disso é a leitura do inciso I do artigo 5º (que prevê a igualdade entre homens e mulheres) em conjunto com o artigo 7º, inciso XX, também da Constituição, que concede incentivos específicos para as mulheres no mercado de trabalho (Brasil, 1988).

Porém, a compreensão do princípio da igualdade se desdobra em diversas perspectivas. Roberto Saba (2016, p. 27-28) propõe, em sua obra, um enfoque diferente para a análise do princípio, não pela distinção de igualdade formal e igualdade material já amplamente discutida, mas pelo olhar divergente ao princípio entre a visão liberal e individualista do princípio da igualdade e um olhar estrutural, que incorpora dados históricos e sociais acerca do fenômeno de submissão e exclusão sistemática a que estão submetidos amplos setores da sociedade. Sob tal perspectiva, constata-se que há coletivos de pessoas dentro da sociedade que, por pertencerem a determinados grupos, carecem de acesso a certos empregos, funções, atividades, espaços físicos ou à prática de autogoverno, dada a situação de submissão que padecem. E essa situação tende a se reproduzir e se introjetar na lógica de funcionamento da sociedade.

Saba (2016, p. 49-50) destaca o pensamento de outros autores (como Fiss, Post, Siegel e MacKinnon), que propõem uma visão diferente da igualdade ante a lei, uma versão que não se associa necessária ou exclusivamente ao princípio de não discriminação (pois esse viés não incorpora os dados sociológicos em sua análise), embora nem sempre deve perceber-se oposto a ele. Nesse sentido, conforme analisado por Saba, Fiss denomina como estrutural essa perspectiva da

desigualdade, levando-se em consideração o princípio de grupos desvantajados<sup>102</sup>; já Post chama de versão sociológica da igualdade.

O racismo muitas vezes ocorre de modo silencioso na sociedade e nas instituições. Como fenômeno, perpetua-se no tempo como um pacto de cumplicidade não verbalizado entre as pessoas brancas (invisibilizando a sua prática), de modo a manter seus privilégios. A pesquisadora Bento (2022, p. 18-21) denomina esse fenômeno como “pacto da branquitude”, onde o “diferente” ameaça o “normal” e “universal”, sendo a normalidade identificada na representação excessiva de pessoas brancas nos lugares mais qualificados enquanto as pessoas negras são marginalizadas por não estarem devidamente “preparadas” para esses lugares<sup>103</sup>, sendo a sua ascensão uma afronta ao sistema da meritocracia defendido pelos brancos, sistema esse que ignora completamente o contexto socioeconômico em que o indivíduo está inserido, não estabelecendo nenhuma relação entre o contexto e as “habilidades” desenvolvidas por cada um.

Por esse motivo, uma norma antidiscriminatória, quando analisada sob uma perspectiva sociológica da igualdade, deve considerar o contexto social que sustenta certas categorias potencialmente opressivas, como ocorre com questões de raça ou gênero. O exemplo (citado por Saba) de um teste de audição às cegas para uma vaga

---

<sup>102</sup> De acordo com Fiss, o grupo deve se revestir com as seguintes características: ter uma identidade própria diferente das identidades dos membros específicos que o compõe; a identidade e o bem-estar do grupo e a identidade e bem-estar dos seus membros são interdependentes; os membros do grupo se identificam por seu pertencimento a este e seu status se vê determinado (ao menos em parte) pelo status do grupo (Fiss, 1976, p.148).

<sup>103</sup> Pesquisas há décadas já demonstram a persistência da desigualdade racial no Brasil. Exemplo disso se constata nos dados sobre renda e educação apresentados por Telles (2003, p. 195-218), que demonstrou a relação da desigualdade racial com o crescimento econômico / industrialização do Brasil entre 1960 e 1999. Os dados apresentados pelo autor demonstram que a disparidade racial entre homens cresceu durante o “período do milagre econômico” brasileiro. Se, por um lado, o desenvolvimento industrial providenciou empregos seguros para os operários pretos e pardos, não melhorou em nada a desigualdade racial nos segmentos mais abastados, tendo a industrialização contribuído para a desigualdade racial ao se analisar o topo da pirâmide social. Os dados revelam também que a elevação da renda, motivada pela educação, é significativa (cumprindo observar que são dados anteriores à política pública de acesso às universidades por cotas raciais). Contudo, enquanto os brancos tiveram um aumento da escolaridade média de 2,6 anos para 7 anos, os pretos e pardos subiram de 1 ano para 4,6, o que aumentou a diferença entre brancos e negros de 1,6 anos para 2,4 anos. Destaca-se, nessa análise, os extremos: o analfabetismo entre os brancos em 1999 caiu para 7,5%, enquanto para os negros e pardos esse nível caiu para 17% e 21% (tal aspecto é primordial de se observar, considerando que até 1988 os analfabetos não eleitores, ano em que 35% da população preta e parda não podiam votar). Já no outro extremo da escolaridade (nível médio e superior), os dados demonstraram um crescimento uniforme da disparidade, pois os brancos aumentaram o percentual de ensino médio (de 1,4% para 11%) em relação aos pretos e pardos (de quase 0% para 2,6%), enquanto no ensino superior a diferença saltou de 1,3 ponto percentual para 8,3. Consequentemente, os índices revelaram que os negros tinham menor representação nas ocupações profissionais de nível mais elevado no fim do período pesquisado, o que impacta diretamente na renda mensal do empregado, relevando um branqueamento das camadas mais abastadas.

em determinada orquestra (cujo histórico não reflete nenhuma diversidade) pode parecer uma seleção justa em um mundo ideal, ao promover uma seleção baseada exclusivamente na audição sem revelar a identidade de cada candidato.

Entretanto, não se pode ignorar, por exemplo, o fato de que candidatos caucasianos levam vantagem em um contexto socioeconômico em que possuem maior acesso do que afrodescendentes (pela disparidade econômica) ao estudo da música. Ou, ainda, devido a certas condições e práticas sociais, muitas mulheres não se apresentam ao concurso em razão das demandas culturais que lhes são impostas com relação às atividades domésticas. Igualmente, afrodescendentes e mulheres que deixam de se candidatar porque a ausência de integrantes com esse perfil no histórico da orquestra leva à crença de que essa seleção não será diferente, autoexcluindo-se da mesma (Saba, 2016, p. 45-47). A ausência de candidatos afrodescendentes e candidatas mulheres, devido a esse contexto social, a título exemplificativo, compromete a neutralidade da seleção, motivo pelo qual uma norma antidiscriminatória deve se propor à transformação social, não se omitindo às circunstâncias socioculturais para tomar medidas paliativas de uma situação de clara segregação estrutural (Post et al., 2003, p. 18-19).

A noção de igualdade como não submissão trabalhada por Saba não se opõe ao ideal de não arbitrariedade que fundamenta a ideia de igualdade como não discriminação, apenas a entende como insuficiente ou incompleta. Ressalta-se que essa leitura estrutural da desigualdade “[...] *no se vincula con la irrazonabilidad disfuncional o la no instrumentalidad del criterio escogido para realizar la distinción, sino que entiende que el objetivo que la igualdad ante la ley persigue es el de evitar la constitución de grupos sometidos, excluidos o sojuzgados en una sociedad*” (Saba, 2016, p. 50). Portanto, essa dimensão da igualdade pressupõe um olhar diferente e contextualizado – numa perspectiva mais ampla, da árvore em meio à mata – o que possui relação com a noção de Constitucionalismo transformador, que pressupõe que os tribunais tenham esta percepção e busquem atuar, no âmbito de suas competências, no enfrentamento destas questões.

Os ordenamentos (Constituições e Convenções internacionais) possuem ferramentas de concretização das normas de igualdade, admitindo medidas de ação afirmativa (ou discriminação inversa), mirando a eficácia transformadora da sociedade. Porém, a tutela de direitos à igualdade enfrenta uma realidade de desigualdades e discriminação que alcança dimensões em grupos de pessoas

marginalizadas fundadas em práticas sistêmicas generalizadas de exclusão social, a ponto de diferenciá-las como castas ou párias. Sagüés (2018, p. 131-132), ao abordar o conceito de “igualdade como não submissão” supramencionado, compreende que a igualdade incorpora significado como um princípio oposto à opressão e à imposição de correntes visíveis ou invisíveis. A igualdade entendida como inexistência de opressão, submissão ou exclusão, alude ao imperativo moral de igual liberdade como precondição para a autonomia das pessoas. A discriminação racial (seja por um ato ou um conjunto de atos) materializa o racismo. O seu caráter sistêmico implica, assim, em um processo em que condições de subalternidade e de privilégio se distribuem entre grupos raciais e se reproduzem nos âmbitos da política, economia e relações cotidianas (Almeida, 2019, p. 24).

Sob um olhar da perspectiva racial, podem-se constatar, historicamente, práticas sociais que injustamente subjagam os afrodescendentes, suprimindo direitos e impedindo-os de assumir papéis relevantes na sociedade moderna. Diante do contexto sociocultural que subjuga e marginaliza os afrodescendentes de determinados papéis sociais, além de suprimir direitos, percebem-se práticas discriminatórias em razão do histórico em que estão inseridas. Por essa razão, a situação gera um quadro de submissão desse grupo vulnerável à vontade hegemônica da maioria, reconhecendo a vulnerabilidade social, econômica e jurídica dos afrodescendentes.

O princípio da igualdade ante a lei como uma forma de não discriminação sob o enfoque de uma versão individualista dos direitos (Saba, 2016, p. 47-48) pode resultar em um tratamento sistematicamente excludente, apesar de possuir critérios razoáveis de igualdade. A aplicação do princípio com uma visão individualista acaba por estar descontextualizada da situação de cada indivíduo, pois se apresenta contrária a uma visão sociológica e contextualizada da realidade social mais ampla que contemple a compreensão de que esse indivíduo faz parte de um grupo submetido a certo tratamento ou prática social.

Ou seja, fatores desse contexto social acabam por causar um distúrbio na igualdade a ponto de, sob os mesmos critérios de avaliação, alguns indivíduos pertencentes a determinado grupo apresentarem condições insuficientes para competir em igualdade de condições com outros grupos. Assim, a visão de igualdade como não submissão, que se opõe a decisões arbitrárias e com exigência de razoabilidade nos critérios de distinção, supõe a inexistência de grupos subjugados,

excluídos ou submissos (Saba, 2016, p. 128), o que implicaria além de uma neutralidade formal também uma cegueira para as condições sociológicas apresentadas por indivíduos desses grupos marginalizados.

As medidas de ação positiva que buscam combater essas mazelas possuem como finalidade garantir a igualdade real de tratamento, por meio da superação dos impedimentos culturais que condicionam ou limitam a igualdade nos casos concretos (Sagüés, 2018, p. 141-142). Tecnicamente, faz uso de passos positivos designados para eliminar e prevenir a discriminação estrutural, favorecendo determinado grupo social com maior proteção para compensar e equilibrar a situação que apresenta desequilíbrio decorrente de uma discriminação histórica de um coletivo. Essa discriminação inversa se justifica para lograr uma reparação contra esses grupos e como ferramenta de construção de uma sociedade mais justa e integrada.

Nancy Fraser (2006, p. 232), por sua vez, trabalha com a noção de desigualdade a partir da distinção da injustiça político-econômica e da injustiça sociocultural. Para a pesquisadora, a primeira se trata de uma injustiça que se radica na estrutura econômico-política da sociedade e requer como remédio a redistribuição de renda, reorganização do trabalho, controles democráticos de investimento ou transformações nas estruturas econômicas básicas. A título exemplificativo, cita-se a desigualdade estrutural na sociedade em razão da classe trabalhadora explorada.

No tocante à desigualdade racial, pode-se citar como exemplo a desigualdade econômica resultante de séculos de escravidão e que culminou com o “capitalismo racial”<sup>104</sup>, o qual “elucida como o capitalismo funciona por meio da lógica de exploração do trabalho assalariado, ao mesmo tempo que se baseia em lógicas de raça, etnia e de gênero para expropriação” (Bento, 2022, p. 41), consagrando a classe e a supremacia branca. Em outras palavras, uma sociedade que se alimenta do lucro e do preconceito de raça que muitas vezes é mascarado como liberalismo meritocrático.

Já a segunda injustiça é cultural ou simbólica, tendo como remédio a necessária revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados, clamando por reconhecimento e por uma valorização positiva da sua diversidade cultural. Essa última é impactada com ações que visam à transformação

---

<sup>104</sup> A expressão nasceu entre os sul-africanos que lutavam contra o regime do apartheid na década de 1970, demonstrando a raça (assim como o gênero e o trabalho infantil) como um fator historicamente importante na distribuição desigual de mais-valia (Parron, 2020).

dos padrões sociais dominantes de representação, interpretação e comunicação. A título exemplificativo, cita-se a desigualdade estrutural na sociedade em razão da sexualidade fora da heteronormatividade (Clérico, 2010, p. 144-145 e 163).

Analisando as injustiças na sociedade brasileira, Bento (2022, p. 62-63) destaca o dano causado aos afrodescendentes por séculos de escravidão, o que levou pesquisadores do século XX a afirmarem que os negros foram escravizados por serem biologicamente inferiores aos brancos, enquanto estudos mais recentes rechaçam a inferioridade biológica dos negros, demonstrando que, por serem escravizados, acabaram ficando psicologicamente deformados. Ou seja, há um grande dano causado à imagem e à identidade da população negra. Do mesmo modo, a citada autora questiona a falta de estudo à deformação na personalidade do escravizador (do branco), que é tida como uma cegueira conveniente e cujo silêncio é cúmplice desse pacto da branquitude que está por trás da discriminação estrutural em nossa sociedade.

Voltando-se para o campo jurídico, cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência reconhecendo a possibilidade de amparo à dignidade da pessoa humana decorrente da violação do direito ao reconhecimento, vedando políticas públicas e práticas sociais que estigmatizem as pessoas por conta das suas identidades, considerando a recusa de amparo jurídico e institucional ao sujeito como uma forma de perpetuar um sentimento de não pertencimento à sociedade. E, para corrigir essa desigualdade, a Corte entendeu como constitucional a adoção de políticas públicas afirmativas étnico-raciais, ao julgar improcedente a ADPF 186, pois, ao julgar a reserva de cotas para ingresso em universidades públicas, reconheceu, além do caráter redistributivo contra a realidade da estratificação social, o aspecto simbólico de promoção da diversidade e de valores culturais diversos do dominante. Esse último é projetado com a inclusão de negros em espaços antes restritos aos brancos, contribuindo com a superação de uma consciência de inferioridade e de conformidade com a falta de perspectiva causada pela sua marginalização (Brasil, 2023b, p. 38-39 e 45-47).

Assim, a injustiça político-econômica demanda por políticas públicas de redistribuição, com o objetivo de dissipar os arranjos econômicos que geram uma estratificação social, enquanto a injustiça sociocultural tem como objetivo inverso, qual seja, promover a diferenciação do grupo, para buscar valorização com o seu reconhecimento. Dessa diferenciação, percebe-se que cada uma demanda remédio

distinto, o que se torna um problema quando as injustiças se sobrepõem, seja por interseccionalidade, pela soma de dois ou mais fatores que geram injustiças, tanto sociocultural como político-econômica, seja por pertencer a uma coletividade bivalente (a título exemplificativo, cita-se a desigualdade estrutural quanto ao gênero e à questão racial (Fraser, 2006, p. 232). O julgamento da ADPF 186 supramencionado possibilita compreender ambos os tipos de injustiças suportados pelos negros e também os remédios redistributivos e de reconhecimento necessários contra o racismo, conforme abordado por Fraser.

Assim, reforça-se o entendimento de Fraser quanto à correlação entre identidade e participação, associando essas à injustiça sociocultural, enquanto a má distribuição de renda e de poder político se configuram como injustiças político-econômicas. Percebe-se, assim, a ocorrência de dimensões bivalentes que afetam a população afrodescendente:

A “raça”, como o gênero, é um modo bivalente de coletividade. Por um lado, ela se assemelha à classe, sendo um princípio estrutural da economia política. Neste aspecto, a “raça” estrutura a divisão capitalista do trabalho. [...] A divisão racial contemporânea do trabalho remunerado faz parte do legado histórico do colonialismo e da escravidão, que elaborou categorizações raciais para justificar formas novas e brutais de apropriação e exploração, constituindo efetivamente os “negros” como uma casta econômico-política. [...] O resultado é uma estrutura econômico-política que engendra modos de exploração, marginalização e privação especificamente marcados pela “raça”. Essa estrutura constitui a raça como uma diferenciação econômico-política dotada de certas características de classe. Sob esse aspecto, a injustiça racial aparece como uma espécie de injustiça distributiva que clama por compensações redistributivas. [...] Para eliminar a exploração, marginalização e privação especificamente marcadas pela “raça” é preciso abolir a divisão racial do trabalho [...]. Entretanto, a raça, como o gênero, não é somente econômico-política. Ela também tem dimensões culturais-valorativas, que a inserem no universo do reconhecimento. [...] Um aspecto central do racismo é o eurocentrismo: a construção autorizada de normas que privilegiam os traços associados com o “ser branco”. Em sua companhia está o racismo cultural: a desqualificação generalizada das coisas codificadas como “negras”, “pardas” e “amarelas”, paradigmaticamente – mas não só – as pessoas de cor. Esta depreciação se expressa numa variedade de danos sofridos pelas pessoas de cor, incluindo representações estereotipadas e humilhantes na mídia [...]. Como no caso do gênero, esses danos são injustiças de reconhecimento. Por isso, a lógica do remédio também é conceder reconhecimento positivo a um grupo especificamente desvalorizado. (Fraser, 2006, p. 235-236).

Em razão desse caráter bivalente (injustiça tanto político-econômica como sociocultural), a autora (Fraser, 2006, p. 235) defende que os negros necessitam de ao menos dois tipos de remédios analiticamente distintos: redistribuição e reconhecimento. Ambos propõem ações em sentidos opostos, pois a lógica da

redistribuição é acabar com a diferenciação causada recaia sobre a raça, enquanto a lógica do reconhecimento é valorizá-la em sua especificidade.

Não obstante o exposto acima, importa destacar a noção multidimensional do princípio da igualdade, que abrange também, além de sua concepção de redistribuição (desigualdades materiais) e de reconhecimento (desigualdades simbólicas), uma terceira dimensão: a da participação. Nesse sentido, Aldao e Clérico (2021, p. 73) destacam que é necessário garantir a paridade de participação dos coletivos em situação de desigualdade estrutural, citando como exemplo de coletividade afetada nesse sentido os povos indígenas.

A compreensão de todas essas dimensões de desigualdade se mostra de grande relevância quando, em vez de se tratar de uma coletividade bivalente, se tratar de interseccionalidade pela soma de dois ou mais fatores que geram injustiças. A discriminação interseccional apresenta maior dificuldade de ser identificada (Crenshaw, 2002, p. 174-176), pois os contextos econômicos, culturais e sociais silenciosamente moldam as relações dentro desse sistema de subordinação, causando abordagens subinclusivas de discriminação e a diferença torna invisível um conjunto de problemas (como no caso em que um subconjunto de mulheres subordinadas enfrentam um problema em parte por serem mulheres e em parte por questão racial, mas isso não é tido como um problema de gênero em razão das mulheres dos grupos dominantes não sofrerem da mesma experiência) ou abordagens superinclusivas, quando a diferença sequer é percebida (como no caso em que um problema é imposto a apenas um subgrupo de mulheres e sendo absorvido como uma questão simplesmente de gênero, quando as circunstâncias evidenciam que a marginalização tem uma ligação com outro fator não percebido, como na questão do tráfico de mulheres, onde a questão racial e social são relevantes para entender quais são as mulheres afetadas).

De todo modo, constata-se a necessidade de um discriminem afirmativo que neutralize desvantagens para assegurar uma igualdade material por meio de remédios redistributivos; simbólica, por meio do reforço ao reconhecimento; e de participação para as coletividades estruturalmente excluídas do processo de representação envolvendo minorias e grupos vulneráveis nas instâncias de poder. A neutralidade pode perpetuar desigualdades estruturais, dentre elas a desigualdade racial. Mesmo ações inocentes, que desconsiderem o contexto de desigualdade sociocultural ou

político-econômica no qual estão os indivíduos inseridos, podem conservar situações desfavoráveis à determinada coletividade.

Por fim, partindo para uma análise de situações em que a discriminação encontra suas nuances mais sutis e, até mesmo, indiretas, importa ressaltar que mesmo uma conduta que não possua caráter discriminatório pode estar perpetuando a discriminação em razão da inobservância do contexto em que está inserida. Nesse sentido, destaca-se a “teoria da responsabilidade acumulativa” (implícita no caso *United States v. Gaston Country* de 1969<sup>105</sup> e posteriormente utilizada no caso *Griggs v. Duke Power Company* de 1971<sup>106</sup>), que condena a participação de qualquer instituição, independentemente do seu histórico, por práticas que agravam, perpetuam ou simplesmente se somam a alguma das desvantagens que os afrodescendentes receberam por outras instituições.

No cenário norte-americano, desenvolveu-se a ideia de uma “discriminação indireta”, que considera como uma discriminação baseada na raça quando uma prática deixa de considerar que tem o efeito de perpetuar uma discriminação prévia a ela, baseada na raça (Fiss, 2021, p. 97 e 99). Ou seja, uma determinada conduta, quando analisada individualmente, não aparenta ser discriminatória; mas, quando analisada no contexto de estratificação social, acaba evidenciando a perpetuação desse enredo discriminatório com o reforço das desvantagens que se vêm

---

<sup>105</sup> No caso restou condenado o Condado de Gaston (um distrito eleitoral) pela Corte Suprema em razão da prática de negar aos afrodescendentes o direito de votar por não serem aprovados em uma prova de alfabetização, sem levar em consideração que lhes foram negadas sistematicamente oportunidades de educação quando crianças, comprometendo assim a igualdade com os demais (Fiss, 2021, p. 97).

<sup>106</sup> A Corte Suprema proibiu os empregadores privados de realizarem provas (“teste de inteligência”) ou outros requisitos ligados à educação para a contratação de funcionários, considerando que, em razão da qualidade inferior de escolaridade que os afrodescendentes receberam, isso impactava de forma desigual aos candidatos, perpetuando assim uma discriminação indireta. Nos anos que se seguiram, o Tribunal fixou três passos para avaliar os requisitos para o emprego: (I) o autor precisa primeiro demonstrar que a prova impugnada (critérios de seleção) tem um impacto adverso e desigual aos afrodescendentes, que lhes nega as oportunidades de trabalho; (II) cumprido o primeiro passo, caberá à empresa demonstrar que a prova de emprego (os critérios utilizados) é razoável para medir o desempenho laboral. Caso não cumpra seu ônus, deverá deixar de aplicá-la; (III) caso a empresa demonstre a razoabilidade, recairá sobre o requerente demonstrar a existência de outros meios para medição de desempenho laboral que tenham menos efeitos adversos para a coletividade dos afrodescendentes, como alternativa para aquela que perpetua a desigualdade existente. Esse método é conhecido como “o princípio de Griggs” (Fiss, 2021, p. 97-98). Logo, a desvantagem na educação leva à desvantagem no emprego, perpetuando a discriminação de forma indireta, motivo pelo qual a Corte admitiu a responsabilização de uma empresa privada pela discriminação racial perpetrada pelas autoridades educativas, uma vez que sua conduta está inserida nesse contexto de discriminação estrutural.

acumulando por essas práticas segregatícias<sup>107</sup>. No mesmo sentido, Sarmento dispõe que

Também é de grande importância a discriminação indireta, correlacionada à teoria do impacto desproporcional. Esta teoria pode ser utilizada para impugnar medidas públicas ou privadas aparentemente neutras do ponto de vista racial, mas cuja aplicação concreta resulte, de forma intencional ou não, em manifesto prejuízo para minorias estigmatizadas. A discriminação indireta difere da discriminação de facto porque, nesta segunda, a norma pode ser aplicada de forma compatível com a igualdade. Já na discriminação indireta, tem-se uma medida cuja aplicação fatalmente irá desfavorecer um grupo vulnerável (Sarmento, 2010, p. 148).

Com relação ao exame dessa abordagem de discriminação indireta, cuja origem vem das decisões norte-americanas, Fiss (2021, p. 99-100) analisa que o entendimento de decisões antidiscriminatórias (no âmbito racial) não deve estar focado apenas em condutas de forma individual. Entende que a questão deve ser encarada de forma mais ampla, contra a estratificação social enraizada com a escravidão e mantida pelas leis Jim Crow (que tratavam os afrodescendentes como párias). A discriminação baseada na raça, assim, seria apenas uma das técnicas utilizadas contra esse grupo para manter a estrutura social, sendo apenas um instrumento do problema maior, que é a subordinação perpétua e sistemática de um grupo racialmente definido. A teoria apenas analisa a interconexão entre desvantagens de um determinado âmbito (como a educação) que afetam e repercutem em outro (como o trabalho), uma vez que desigualdade gera mais desigualdade, todavia deve compreender como adequada a responsabilidade de cada membro da comunidade, pois todos devem se engajar na luta para erradicar essa estrutura social estratificada.

Portanto, a teoria da responsabilidade acumulativa contribui também para compreender a aplicação do princípio da igualdade naquelas situações em que, *a priori*, não se constata uma discriminação, mudando o enfoque para o contexto em que a conduta apreciada está inserida, aclarando a discriminação dentro da realidade

---

<sup>107</sup> É possível constatar a discriminação indireta quando, por exemplo, na seletiva de um emprego a empresa faz exigências educacionais desproporcionais (e.g. ensino superior ou teste de proficiência em língua estrangeira) para determinado cargo que não requer tais habilidades, de modo que a desigualdade (que se apresenta como um problema estrutural na sociedade) sirva como empecilho para a concorrência de pessoas negras (com menor acesso à qualificação superior ou ensino de línguas estrangeiras), desestimulando potenciais candidatos desse grupo a se candidatarem, excluindo indiretamente eles do certame. Outro exemplo seria a demanda na seleção de emprego de comprovação de residência, excluindo a população que reside nas periferias e favelas, pela ausência de referência de sua moradia e/ou ocupação irregular.

sociocultural, a partir de uma acumulação de atos discriminatórios. Assim, circunstâncias que parecem inocentes e que aparentam atender ao princípio da igualdade, dentro de uma conjuntura maior, podem ser, na verdade, mais um fator discriminatório para determinadas coletividades. E, portanto, os Tribunais precisam estar atentos a estes aspectos.

Observam-se, desse modo, ao menos três diferentes abordagens do princípio da igualdade que contribuem para a compreensão do racismo estrutural. Essa discriminação, de caráter estrutural na sociedade, decorre da violação de direitos e liberdades fundamentais de determinado grupo da população, caracterizada por sua exclusão e marginalização em relação ao restante da sociedade (Rojas, 2015, p. 127), sendo resultado de uma cultura discriminatória, cujos estândares culturais possibilitam a manutenção de práticas violadoras, especialmente pelo comportamento de invisibilizar os direitos dos grupos desprotegidos ou pela justificação das violações que sofrem. Isso porque a sociedade funciona com base em uma estrutura social, jurídica e política que culturalmente mantém certas práticas que violam os direitos dessas “minorias vulneráveis”, cujos direitos não são observados, sendo essa coletividade invisível para a sociedade. E, para enfrentar essa generalizada e sistematizada discriminação estrutural, faz-se necessária a correção das condições jurídicas, políticas, econômicas e culturais que tornam essas violações recorrentes.

Almeida (2019, p. 25) destaca que a concepção do racismo como institucional e estrutural representa dimensões específicas do racismo, com diferentes impactos analíticos e políticos. O referido autor destaca a importância de não se limitar o olhar para aspectos comportamentais do indivíduo, o que reduziria a análise para a responsabilização do indivíduo que age de forma isolada ou em grupo. O racismo em sua concepção individualista é concebido como uma espécie de patologia ou anormalidade do indivíduo, um fenômeno ético ou psicológico de caráter individual ou mesmo coletivo. Limitar a compreensão do racismo a essa visão comportamental permitiria práticas de discriminação estrutural como muitas das que historicamente foram adotadas sob o abrigo da legalidade e com o apoio moral de líderes políticos, religiosos e daqueles considerados “homens de bem”.

Por isso, Almeida (2019, p. 26-28) esclarece a concepção do racismo institucional, a qual implica em um fenômeno observado como resultado do funcionamento das instituições, cuja dinâmica (ainda que de forma indireta) replica desvantagens e privilégios com base na raça, onde um determinado grupo racial

hegemônico se utiliza de mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos, onde o poder se mostra um elemento central da relação racial. Ou seja, os conflitos raciais acabam sendo parte das instituições, pois essas são o somatório de normas, padrões e técnicas de controle que condicionam o comportamento de indivíduos que resultam desse conflito e luta pelo monopólio do poder social, concebendo seu padrão estético e sociocultural e seu domínio político-econômico como horizonte civilizatório para a sociedade.

Veja-se que o racismo institucional pode assumir quatro formas (Moreira, 2019, p. 35): a primeira ocorre quando as pessoas não têm acesso aos serviços básicos de uma instituição; a segunda quando esses serviços são oferecidos de uma maneira discriminatória; a terceira quando há diferenciação no acesso a postos de trabalho na instituição; e, por fim, quando há diferentes chances de ascensão profissional dentro da instituição. Em todas elas, o critério da raça aparece como o fator discriminador e reproduzem uma mentalidade de subordinação a outro grupo racial.

Basta um olhar para as principais instituições do país, observando quem são os representantes do povo no Congresso Nacional (Deputados Federais e Senadores), os últimos Presidentes e Vice-Presidentes eleitos da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, que será possível perceber que a imagem das pessoas será predominantemente a de um homem branco. Essa imagem reflete o grupo hegemônico que se encontra no poder e que, de algum modo, se perpetua no mesmo mediante processos e mecanismos institucionais que esbarram alterações que busquem uma maior diversidade. Como bem expõe Bento (2022, p. 73-77), a presença de pessoas negras em posições, cargos ou funções mais prestigiadas, que antes eram exclusivas para pessoas brancas, gera um mal-estar (medo de perda de privilégios) que só é sentida pelo fato de o indivíduo ser negro, sendo visto como um invasor naquele ambiente, o que não ocorre em posições de subordinação ou menos qualificadas.

Na concepção estrutural do racismo (Almeida, 2019, p. 31-34), por sua vez, observa-se a imposição de regras e padrões racistas não apenas de forma institucionalizada, mas de maneira vinculada à ordem social que ela visa resguardar, onde as práticas sociais do cotidiano e as instituições naturalizam e reproduzem a discriminação racial. O racismo é decorrência da própria estrutura social, pois o racismo institucional é a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização preexistentes, que normaliza como regra o comportamento individual e

processos institucionais discriminatórios. O racismo estrutural incide nas relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, decorrente da estrutura social e percebido como um legado pela tradição, criando condições sociais para que, direta ou indiretamente, um grupo racialmente identificado seja discriminado de forma sistemática. Por isso, ao se analisar o racismo estrutural, deve-se compreender o fenômeno para além da responsabilização individual pela conduta racista, pois o seu enfrentamento requer a compreensão do seu processo histórico e político. Por isso o seu enfrentamento também precisa ser institucional, mais amplo e abrangente.

Ao voltar-se para a jurisprudência da Corte IDH, é possível encontrar condenações do Brasil por violações de direitos humanos envolvendo o dever de proteção do Estado em contexto de racismo estrutural. Nesse sentido, cita-se o Caso dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil<sup>108</sup> e o Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil.<sup>109</sup> Extraí-se, dos fundamentos apresentados pela Corte IDH, sua concepção de racismo institucional, que “[...] corresponde a formas organizativas, políticas, práticas e normas que resultam em tratamentos e resultados desiguais, garantindo a exclusão seletiva de grupos racialmente subordinados” (Corte IDH, 2024b, p. 43). Como decorrência do direito à igualdade e não discriminação,

---

<sup>108</sup> O caso dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes (Corte IDH, 2024b) trata da responsabilidade internacional do Estado pela ausência de uma resposta judicial adequada e pela situação de impunidade ante o crime de racismo sofrido no âmbito laboral pelas senhoras Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes, em 26 de março de 1998. Nessa data, as vítimas, duas mulheres negras brasileiras, sofreram discriminação racial no ambiente de trabalho ao verem obstruídas suas candidaturas para uma vaga de pesquisador(a) na empresa de seguros médicos NIPOMED, enquanto outra candidata (branca) com mesma experiência e formação pôde se candidatar. Após denunciarem o caso às autoridades competentes, iniciando um processo penal que se arrastou por mais longos anos, não houve uma resposta judicial efetiva. A tramitação excessivamente demorada, aliada à declaração indevida de prescrição do crime de racismo no curso do processo, depois revertida a extinção da punibilidade com a condenação branda em regime aberto, resultou na impunidade com a revisão criminal que entendeu, por fim, pela absolvição devido à falta de provas. Após esgotarem os recursos internos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou o caso à Corte, destacando a omissão estatal e a falta de acesso à justiça diante de um episódio emblemático de racismo institucional.

<sup>109</sup> As Comunidades Quilombolas de Alcântara (171 comunidades em uma área de 85,5 hectares) levaram seu caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos em razão das violações sofridas a partir da instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), no Maranhão, que implicou a remoção forçada de centenas de famílias quilombolas de seus territórios tradicionais. A medida foi realizada sem consulta prévia, livre e informada, acarretando perdas territoriais, prejuízos à subsistência e ruptura de vínculos culturais e sociais historicamente construídos, agravando a vulnerabilidade socioeconômica dessas comunidades. A Corte Interamericana entendeu que a situação (das comunidades quilombolas de Alcântara) deve ser analisada sob a perspectiva do racismo estrutural, reconhecendo que as práticas e políticas do Estado brasileiro reproduziram desigualdades históricas resultantes da escravidão. Ressaltou-se que o não reconhecimento e a não proteção efetiva dos direitos territoriais das comunidades decorrem de um padrão discriminatório persistente, que marginaliza grupos afrodescendentes e impede o exercício pleno de seus direitos humanos (Corte IDH, 2024a).

especialmente quanto à proibição da discriminação racial, a Corte IDH enfatizou o dever do Estado:

Este Tribunal destaca que, em cumprimento a seu dever especial de proteção a respeito de qualquer pessoa que se encontre em situação de vulnerabilidade, os Estados devem adotar medidas positivas para a proteção dos direitos frente à conduta de seus próprios agentes ou de terceiros. [...] As pessoas afrodescendentes são particularmente vulneráveis à discriminação racial, razão pela qual é obrigação dos Estados adotar ações positivas para prevenir a violação do direito à igualdade e assegurar que qualquer limitação normativa ou de facto que pese sobre o exercício desse direito seja desmantelada. Essas ações devem incluir medidas de caráter legislativo, bem como o desenvolvimento de políticas públicas em matéria trabalhista, educacional, sanitária, habitacional, cultural e de acesso à justiça, a fim de ensejar igualdade de condições, oportunidades e participação em todas as esferas da sociedade e assegurar a inclusão das pessoas afrodescendentes. Nos casos em que sejam verificados padrões de discriminação racial estrutural, essa obrigação deverá revestir caráter reforçado (Corte IDH, 2024b, p. 30).

A Corte IDH, expressamente, destacou, no Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara, que a falta de acesso ao conteúdo essencial dos direitos e a falta de adoção de medidas positivas, por parte do Estado, são resultado de uma discriminação estrutural. Ressalta-se, nesse sentido, o disposto na sentença no tocante ao racismo estrutural:

O racismo estrutural implica a existência de regras e políticas que, mesmo que se declarem oficialmente cegas às diferenças de cor (ou racialmente daltônicas), podem prejudicar de forma desproporcional grupos historicamente discriminados considerando a forma como estão distribuídos na pirâmide social, instituições comumente frequentadas (locais de lazer, escolas específicas e hospitais, por exemplo) e território, como é o caso das Comunidades Quilombolas.

[...] 'a discriminação estrutural pode ser o resultado de injustiças históricas passadas cometidas contra grupos específicos de pessoas. Muito tempo depois de a discriminação racial oficial ter sido abolida, as desigualdades criadas continuaram a ter efeitos adversos ou desproporcionais que prejudicaram os direitos humanos de membros de grupos raciais e étnicos específicos'. [...] as minorias étnicas e os afrodescendentes continuam a ser 'particularmente afetados por esse legado histórico, inclusive em áreas como saúde, moradia, emprego, educação, administração da justiça, representação política e empoderamento' (Corte IDH, 2024a, p. 92).

A jurisprudência da Corte IDH contribui, assim, para a construção de estândares de proteção contra o racismo estrutural e institucional, o que reforça a necessidade de intervenção do Judiciário na tutela jurisdicional dos direitos da população afrodescendente. Impõe-se ao Estado brasileiro, em razão dos compromissos

internacionalmente assumidos, a obrigação de combater a discriminação racial, inclusive aquela identificada em suas próprias instituições.

Observa-se, por fim, que as diferentes abordagens do princípio da igualdade tratadas nesta pesquisa, quais sejam, igualdade sob a perspectiva de não submissão, igualdade sob a perspectiva do reconhecimento e igualdade sob a perspectiva da acumulação de desvantagens, contribuem para a tutela jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal, para atuar contra a desigualdade estrutural (Leal; Alves, 2023, p. 397-398) em razão da discriminação racial. Observar o referido princípio para além de uma visão individualista, levando em consideração aspectos sociológicos do contexto em que é aplicado, significa reconhecer também a existência de uma discriminação de caráter estrutural e institucional. Assim, essas teorias podem ser exploradas para reforçar a noção de igualdade em uma concepção que considere a realidade sociocultural em que se insere, visando a combater todas as formas de discriminação pela raça.

Diante disso, percebe-se uma necessidade de sistematizar o impacto do papel do Supremo Tribunal Federal, especialmente sobre sua ingerência em políticas públicas voltadas para o combate ao racismo estrutural.

#### 4.2 O ENFRENTAMENTO À QUESTÃO RACIAL NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Uma vez compreendido o racismo estrutural, passa-se à análise das decisões que foram selecionadas no recorte da presente pesquisa. Mas, antes, é importante destacar que tramita, no STF, a ADPF 973 (Brasil, 2022h), que tem como objeto especificamente a discriminação racial como um problema estrutural, apontando as deficiências em diversas políticas públicas ligadas à saúde, segurança alimentar, segurança pública e justiça criminal, para a população negra no país. A ação pleiteia o reconhecimento de um ECI em razão do racismo estrutural e institucional, apontando, inclusive, o Poder Público como responsável por atos e omissões discriminatórios que impactam em uma maior letalidade e violência policial contra os negros, falta de cobertura de serviços básicos da saúde e de acesso à segurança alimentar. Os autores da ação requerem, em consonância com outros processos estruturais julgados pelo STF, a determinação à União Federal para a elaboração de

um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra.

Observa-se que ainda não foi publicado o acórdão do julgamento do mérito, proferido em 18/12/2025, o que inviabiliza a análise dos fundamentos da decisão pelo presente trabalho. Contudo, já é possível firmar que o STF (Brasil, 2025d) reconheceu (de forma unânime) a existência do racismo estrutural. Todavia, a maioria dos Ministros entendeu que o conjunto de medidas estatais já adotadas ou em andamento, empregadas para sanar as omissões históricas na proteção dos direitos dos negros, afasta o estado de coisas inconstitucional. A minoria que defendia o ECI também reconhecia o racismo institucional.

Diante dessa decisão, o STF determinou ao Poder Público a adoção de providências para superar a desigualdade, especialmente a revisão do PLANAPIR (Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial), instituído pelo Decreto n.º 6.872/2009, ou a sua substituição por um Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural, para contemplar no aspecto material (de forma exemplificativa) as medidas sugeridas pelo STF<sup>110</sup>. No aspecto institucional e procedimental, a Corte fixou que o Ministério da Igualdade Racial deverá conduzir esse processo, devendo contar com a participação ativa dos órgãos elencados na decisão<sup>111</sup> e participação da sociedade

---

<sup>110</sup> Conforme a ata divulgada do evento: “a. Providências concretas para o combate ao racismo estrutural, sobretudo em áreas relacionadas ao acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida; b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros; c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso; d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades; e. Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais; f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; g. Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei nº 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial); h. O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Comunicação - SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes; i. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura – deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados; j. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial; l. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva e Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial)” (Brasil, 2025d).

<sup>111</sup> A Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-Geral da União.

civil, incluindo a organização de consultas e audiências públicas. Para a elaboração do plano, foi concedido o prazo de 12 meses, para então ser submetido à homologação do STF e delegada a fiscalização do seu cumprimento ao CNJ. Caberá ao CNJ e CNMP formular mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão periódica.

Feito o registro, passa-se à análise das ADPFs que, de algum modo, abordaram o racismo como problema estrutural no âmbito do Supremo Tribunal Federal, justificando assim a análise das ações no escopo do presente trabalho.

#### **4.2.1 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347**

A ação teve como objeto o déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais, diante da sua superlotação; o contingenciamento dos recursos orçamentários do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)<sup>112</sup>; e a necessidade de elaboração de planos de ação pelos entes federados, especialmente para a correção de violações massivas de direitos básicos, como saúde, educação, alimentação saudável, trabalho e assistência jurídica. Apontou-se o descaso do Estado que acaba sujeitando os detentos à tortura, homicídios, violência sexual, insalubridade, proliferação de doenças infectocontagiosas, alimentação imprestável, falta de água potável, de produtos higiênicos básicos, de acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho. Relatou-se também no processo o domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência de controle e discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual.

Barroso (Brasil, 2023a, p. 78, 114-115) apresentou os números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), extraídos do trabalho realizado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerários. O Brasil possui a terceira maior população de pessoas presas em números absolutos. A taxa média nacional de superlotação é de 136%, mas há graves disparidades regionais, com Estados com taxas superiores a 200%. Não bastasse isso, há unidades com ocupação de até 2.681%. Se por um lado o número de vagas entre 2009 e 2019 aumentou 58,99%, a

---

<sup>112</sup> Além do pedido que contesta o contingenciamento do FUNPEN, a ação foi aditada após a edição da Medida Provisória n.º 755/2016 (que destinava recursos e receitas do FUNPEN para finalidades estranhas ao sistema penitenciário nacional). Contudo, foi reconhecida a perda do objeto em relação ao novo pedido, pois a MP foi revogada pela Medida Provisória n.º 781/2017.

população carcerária aumentou 59,61%, sendo que o déficit existente passou de 194 mil vagas para 312 mil. Em razão da superlotação, o ministro apontou diversos problemas como a quantidade insignificante de artigos de higiene entregues por preso, racionamento de água, presos acondicionados em *containers*, mulheres dando à luz em penitenciárias sobre sacos de lixo ou algemadas em leitos hospitalares, mães impedidas de amamentar e conviver com recém-nascidos, violações sexuais de mulheres, homossexuais e transexuais por outros presos ou mesmo agentes do próprio Estado (Brasil, 2023a, p. 115 e 128).

A decisão destaca também que as organizações criminosas passaram a assegurar aos presos o ingresso de bens de primeira necessidade no sistema prisional, diante da ausência de prestação do Estado, inclusive amparando os familiares dos presos, ocupando o espaço e as funções não desempenhadas por ele. A criação e a expansão dessas organizações caba sendo consequências do vazio institucional provocado pelo desamparo do Estado, sendo que o ministro ressalta que a adesão às organizações acaba se constituindo em uma condição essencial para a sobrevivência no cárcere, o que contribui para a associação muitas vezes forçada às organizações criminosas. Isso contribui para justificar os índices de reincidência no Brasil extremamente alarmantes (Brasil, 2023a, p. 118-119).

O relator Ministro Marco Aurélio reconheceu que a questão envolve grupo estigmatizado (população carcerária) sendo papel do Supremo, dentro outros, atuar na defesa das minorias e com papel contramajoritário no reconhecimento de direitos daqueles que a sociedade repudia e os poderes políticos tendem a ignorar (Brasil, 2023a, p. 40). Por pertencer ao grupo social minoritário, impopular e marginalizado, o relator (desde a decisão cautelar de 2015) aponta que há um cenário de bloqueio político insuperável, que evidencia um fracasso de representação<sup>113</sup>, constituindo um

---

<sup>113</sup> O art. 15 da Constituição de 1988 refere que é vedada a cassação de direitos políticos, salvo a perda ou suspensão em determinados casos, dentre eles a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos. Todavia, a Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/1984) nada refere quanto aos direitos políticos, especialmente quanto ao direito dos presos provisórios. Até 2010 não havia regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral sobre a instalação de urnas em presídios e unidades de internação, sendo negligenciado o direito ao voto de presos provisórios e adolescentes que cumpriam medidas socioeducativas. Nem todos os estados proporcionavam esse direito aos presos provisórios, sendo que apenas 11 estados (dentre 26 Estados e o Distrito Federal) asseguravam esse direito em algumas penitenciárias nas eleições de 2008 (Brasil, 2010a), e em 2018 esse número subiu para 21 estados e mais o Distrito Federal (Brasil, 2018). Atualmente a Resolução do TSE n.º 23.554/2018 estabelece que os presos provisórios e adolescentes em unidades de internação têm direito à transferência temporária de seção eleitoral (art. 34, inciso II), devendo manifestar sua vontade para votar no estabelecimento prisional (art. 45, §1º), sendo que só haverá seções eleitorais nos estabelecimentos com no mínimo 20 eleitores aptos a votar, cabendo nos demais casos aos Tribunais

“ponto cego legislativo”, diante do temor do custo político que geraria a defesa de melhores condições para os presidiários. Ainda, ressalta que a inação estatal é um fator gerador e agravador da transgressão sistêmica e sistemática dos direitos fundamentais (Brasil, 2023a, p. 55).

Antoniuzzi (2016, p. 267-268) aponta que grupos em situação de vulnerabilidade se deparam com obstáculos sociais e jurídicos que os impedem de alcançar e ostentar a titularidade de seus direitos, prejudicando o gozo equivalente (em amplitude e profundidade) dos seus direitos quando comparado com os demais cidadãos. Para a escritora, um verdadeiro regime democrático está determinado por suas características formais e substanciais, isso inclui a proteção dos direitos humanos como um limite constituído e intransponível pela regra das maiorias, especialmente nos casos de violações massivas. Assim, a crise carcerária na América Latina (pois não se trata de um problema isolado brasileiro) demanda um exame dos padrões de proteção assim como as restrições permitidas em uma sociedade democrática, sendo necessário precisar as obrigações positivas dos Estados para não violar os direitos das pessoas privadas de sua liberdade (Leal; Alves, 2024, p. 5).

Dito isso, destaca-se que a decisão brasileira ressaltou que muitas dessas pessoas privadas de sua liberdade nos cárceres brasileiros são jovens (61% entre 18 e 34 anos), negras ou pardas (68%), pobres e presas por delitos não violentos (40% por crimes contra o patrimônio e 29% por tráfico de droga, enquanto apenas 15% atentaram contra pessoas e 5,7% contra a dignidade sexual), sendo grande parcela pessoas sem acesso ao estudo, trabalho, capacitação ou orientação profissional, o que compromete o seu retorno ao convívio em sociedade. Por outro lado, 25% dos encarcerados estão presos provisoriamente, sem condenação definitiva (sem a *res judicata*). Diante disso, Barroso menciona uma “criminalização racializada da pobreza”, que se agrava nas prisões (Brasil, 2023a, p. 115-116).

Antes mesmo da exposição do argumento do Min. Barroso no julgamento do mérito da causa, em seu voto na decisão que referendou a liminar, Edson Fachin (Brasil, 2015a, p. 56) já destacava os dados do relatório divulgado pelo INFOPEN que destaca que 67% das pessoas presas são negras, sendo que essa proporção é significativamente maior do que o percentual de pessoas negras ou pardas na população brasileira (51%), sendo que esse alto percentual de pessoas negras e

---

Regionais Eleitorais avaliar a possibilidade de agregar a seção para viabilizar o direito ao voto (art. 44, §1º).

pardas presas se reflete tanto para a população prisional masculina quanto feminina. Assim, em 2015 o ministro concluía que os estabelecimentos prisionais funcionam como instituições segregacionistas de grupos em situação de vulnerabilidade social, destacando a situação dos negros, pessoas com deficiência e analfabetos.

Segato (2007, p. 150-151) sustenta que a construção permanente de raça obedece a uma finalidade de subjugação, subalternação e expropriação, onde a discriminação do sistema retroalimenta a questão racial. Ou seja, essa rotulação em relação às pessoas negras não ocorre na execução policial ou quando do julgamento, mas reforça e reproduz essa rotulação preexistente da raça. Segundo a pesquisadora, essa define a racialização como uma formação de capital racial positivo para a pessoa branca e capital racial negativo para o não branco, permitindo “guetificar” e encarcerar diferentemente os indivíduos de diferentes grupos, desalojando do espaço aqueles que não pertencem ao grupo hegemônico.

Westrupp e Lima (2020, p. 82-83) apontam, a partir de suas investigações no município de Criciúma/SC, que a estrutura do sistema penal enquanto aparato estatal para promover o controle social – em geral de negros e pobres – obstaculiza inverter essa lógica de sistema opressor, de modo que é difícil colocar as pessoas negras na posição de vítimas. Tal dificuldade decorre da construção de um sistema penal seletivo, onde o imaginário social racista retrata o negro como criminoso, naturalizando a morte de pessoas negras (legitimadas pela operacionalidade do sistema penal) e tornando possíveis a ocorrência de massacres com níveis de letalidade que superaram os de uma guerra (especialmente nas localidades onde vivem a população marginalizada).

Zanin (Brasil, 2023a, p. 191) reforça a questão, apontando que a maior parte da população carcerária é constituída por jovens negras e negros, pobres e de baixo poder aquisitivo, de baixa escolaridade e possivelmente vítimas do preconceito racial<sup>114</sup>. Outros dados que impressionam é que apenas 19% dos presos em 2022

---

<sup>114</sup> Exemplo dessa discriminação pode ser mais bem percebida quando a legislação deixa de fixar critérios objetivos em determinados casos, dando espaço para uma subjetividade contaminada por um racismo estrutural. A título ilustrativo, cita-se a ausência de diferenciação clara entre traficante e consumidor de drogas, cuja discussão foi objeto do Recurso Extraordinário 635.659 (Tema n.º 506) com repercussão geral. No referido julgamento, a Corte declarou inconstitucional sem redução de texto o art. 28 da Lei 11.343/2006, afastando efeito de natureza penal para quem estiver na posse de *cannabis sativa* para uso pessoal, sem prejuízo das sanções de advertência e medidas educativas. Entre os fundamentos da decisão, destaca-se o voto do Min. Barroso (Brasil, 2024i, p. 182), que destacou a diferença de tratamento na abordagem policial entre um suspeito negro e pobre em relação a um suspeito branco e morador de um bairro nobre, cujos dados constatados têm demonstrado que

possuíam trabalho e apenas 15% estudavam (Brasil, 2023a, p. 127), sendo que 75% sequer acessaram o ensino médio (Brasil, 2023a, p. 191). Zanin (Brasil, 2023a, p. 190), por sua vez, destacou que apenas em 2022 ocorreram 2.453 mortes de pessoas presas, sendo 1.430 óbitos por problemas de saúde, 400 mortes sem causa esclarecida e 390 vítimas de homicídio dentro do presídio, consoante dados do Fórum Brasileiro de Violência Pública.

Os dados confirmam que os brasileiros presos (assim como o perfil mais amplo dos latino-americanos) são, em sua maioria, pessoas jovens, em geral do sexo masculino, que vivem em grandes centros urbanos e que pertencem a grupos sociais economicamente desprivilegiados ou racial ou etnicamente minoritários (Antoniazzi, 2016, p. 270). Veja-se que o contexto social demonstra que a juventude negra é alvo preferencial das intervenções policiais, pois a ordem pública que precariza e determina os lugares dos negros acaba por estratificar a sociedade e cria a situação de vulnerabilidade social para esse grupo minoritário (Brasil, 2024a, p. 39).

Para uma melhor compreensão do termo “minoría”, Siqueira e Castro (2017, p. 110-115) trabalham<sup>115</sup> com a ideia de que essa se subdivide em minorias étnicas, raciais, religiosas, sexuais, silvícolas, pessoas com deficiência, mulheres, crianças,

---

no segundo caso há uma maior tolerância, em termos quantitativos de gramas de maconha apreendida, com a primeira situação, uma vez que sobre o primeiro paira uma “tolerância” menor por parte das autoridades para enquadrar o fato no tipo penal que configura o crime de tráfico de drogas. No mesmo sentido, o Min. Relator Gilmar Mendes destaca (Brasil, 2024i, p. 34) que a ausência de critérios objetivos e seguros para diferenciar o usuário do traficante dá margem à ampla discricionariedade dos agentes policiais quando da abordagem, o que leva a um maior rigor com negros, jovens e de baixa escolaridade quando comparados aos brancos, maiores de 30 anos e portadores de ensino superior, reproduzindo uma clara injustiça que evidencia o racismo estrutural e o encarceramento em massa. Vale destacar que há estudos evidenciando que, no caso de crimes patrimoniais e de drogas, além de haver mais negros nas prisões, esses são encarcerados por somas e valores significativamente menores que presos não-negros (Lourenço; Vitena; Silva, 2022, p. 234).

<sup>115</sup> Os autores diferenciam minoria de grupo vulnerável. Os grupos vulneráveis, por sua vez, abrangem grupos mais amplos que estão em posição social inferior, ou seja, seria uma minoria *lato sensu*, sem o vínculo subjetivo de solidariedade entre os membros para uma proteção de identidade cultural, diferenciando-se das minorias (*stricto sensu*) quanto à ordem ou classificação (uma relação de gênero e espécie), quanto a sua natureza ou essência (compõe o corpo social, mas sem ser totalmente aceito pelo grupo dominante, não estando inteiramente inseridos no mesmo) e quanto ao objetivo (pois os grupos vulneráveis buscam exercer seus direitos, articulando a aceitação social, enquanto as minorias precisam primeiramente o reconhecimento dos mesmos, articulando movimentos sociais com o fim de participação nas decisões políticas). Desse modo, por não estarem totalmente inseridos no corpo social, os grupos vulneráveis demandam peculiar proteção. Porém, sofrem exclusão em menor ou igual grau que as minorias, para o respeito e o exercício de suas garantias. Urge destacar que os grupos vulneráveis articulam o exercício de seus direitos, já as minorias buscam primeiramente o reconhecimento de que também possuem direito e concomitantemente o seu exercício (Siqueira e Castro, 2017, p. 110-115). Como exemplo de grupos vulneráveis que não são propriamente uma minoria em *stricto sensu*, os referidos autores citam consumidores, sindicatos, pessoas com deficiência, acusados penais etc. Já minorias possuem traços culturais comuns presentes em todos os indivíduos, como indígenas, homossexuais, negros, mulheres, crianças, idosos etc.

entre tantos outros que formam as minorias existentes na sociedade. Para se constatar uma minoria, indicam quatro elementos: (I) posição de não-dominação junto ao corpo social; (II) vínculo subjetivo de solidariedade entre seus membros para a proteção de sua identidade cultural; (III) demandam uma especial proteção estatal; e (IV) sofrem uma opressão social. Trata-se de um traço cultural presente em todos os indivíduos que compõem essa minoria, não implicando necessariamente em um grupo composto numericamente pelo menor número de pessoas, podendo ser numeroso, sendo determinante o critério qualitativo (e não quantitativo) para sua identificação. A própria população negra brasileira, mesmo sendo maioria numérica, é um exemplo de grupo minoritário (Leal; Vargas, 2023, p. 881-882).

Essa minoria sofre com esse processo diário de negação de sua humanidade, que imprime em sua negritude (equivocadamente) um traço de inferioridade. Esses processos de discriminação replicam a ideia de que são indesejáveis na sociedade, estabelecendo tratamento diferenciado de modo que “O pêndulo da justiça que arregimenta a entrada e a saída de pessoas negras e não negras no sistema carcerário é desigual, inclusive sua manutenção no regime provisório e nas reavaliações de sentenças” (Brasil, 2024a, p. 39).

Segundo os dados da pesquisa do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), há uma naturalização da filtragem racial pelas forças de segurança, seja pelo respaldo jurídico do artigo nº 244 do Código de Processo Penal, que garante a busca pessoal diante de “fundada suspeita”, seja pela legitimidade da estrutura social: “a cada dez pessoas abordadas pela polícia, oito são negras; 63% são homens; 36,6% são mulheres; 2,5% são pessoas não binárias e 0,6% outros” (Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2022). Esses dados reverberam de forma a alinhar com a pesquisa “Percepção sobre o racismo no Brasil”, em que 63% das pessoas entrevistadas admitem que “a abordagem policial é baseada na cor da pele, no tipo de cabelo e de vestimenta das pessoas”, chegando aos 75% nas vozes das mulheres pretas (Instituto de Referência Negra Peregum, 2023, p. 21-22).

[...] Reconhecer a centralidade do racismo como o ponto de chegada ao sistema de justiça criminal pelo perfilamento racial, ou seja, pela cor da pele do elemento suspeito, desde a apreensão em flagrante delito por parte das polícias, é entender que esta impacta as decisões de juízes(as) e promotores(as) sobre quem pode ou deve ter acesso aos direitos e à própria absolvição e soltura nas audiências de custódia (Rio de Janeiro, 2020) e, assim, instá-los em direção às mudanças estruturais capazes de reeducar e reorientar as práticas dos sujeitos institucionais (policiais, juízes, juízas, policiais penais, promotores e operadores(as) da rede de assistência psicossocial), para o devido cumprimento das decisões judiciais (alternativas penais, monitoração eletrônica, medida cautelar etc.) com recorte racial e equidade de gênero. (Brasil, 2024a, p. 40-41).

Veja-se que grupos em situação de vulnerabilidade se deparam com obstáculos sociais e jurídicos que os impedem de alcançar e ostentar a titularidade de seus direitos, prejudicando o gozo equivalente (em amplitude e profundidade) dos seus direitos quando comparado com os demais cidadãos. Para Antoniazzi (2016, p. 267-268), um verdadeiro regime democrático está determinado por suas características formais e substanciais, isso inclui a proteção dos direitos humanos como um limite constituído e intransponível pela regra das majorias, especialmente nos casos de violações massivas.

O perfilamento racial que marginaliza e criminaliza a população negra é comprovado pelas estatísticas (Brasil, 2024a, p. 46), que corroboram que essa minoria é alvo preferencial da violência homicida e do punitivismo do Sistema Penal, caracterizando um racismo institucional. As cadeias demonstram um retrato do efeito do racismo na seletividade do sistema penal, como política de controle social e segregação de pessoas negras, pobres e marginalizadas socialmente (Lourenço; Vítina; Silva, 2022, p. 224).

Como decorrência da decisão do STF, a União e o Conselho Nacional de Justiça elaboraram o Plano Pena Justa (Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras)<sup>116</sup>. Observa-se que o referido plano tem logo no início (tópico 1.2.1) o tema da “Escravidão, Racismo e o Histórico da Privação de Liberdade no Brasil”. Além disso, apresenta dentro da base principiológica a compreensão do “Reconhecimento das Interseccionalidades e da Vulnerabilidade Penal”. O plano possui quatro eixos de atuação, em conformidade com o disposto na decisão da ADPF 347, sendo eles: “Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional” (o qual aborda os problemas com a superlotação carcerária, a sobrerrepresentação da população negra e o uso excessivo da pena privativa de liberdade); “Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional” (trata da inadequação da arquitetura prisional, a má qualidade dos serviços prestados nas prisões, a tortura e o tratamento degradante somado à falta de transparência, de

---

<sup>116</sup> A elaboração do Plano Pena Justa contou com a contribuição de 59 instituições, entre elas 15 ministérios e a Casa Civil, Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), associações de magistrados, conselhos e associações de procuradores e de defensores públicos, além do Ministério Público do Trabalho (MPT) e os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMFs) das 27 unidades da federação. Além de encontros, reuniões de trabalho entre as entidades, reuniões do Comitê Interinstitucional para Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional e eventos, houve ainda a participação social com audiências públicas, uma delas no Senado, e consulta pública por meio de formulário online (o qual recebeu 5.205 propostas) (Brasil, 2025a).

canais efetivos para denúncia e desvalorização dos servidores penais); “Processos de Saída da Prisão e da Reintegração Social” (apresenta estratégias de qualificação dos procedimentos de soltura e a consolidação de políticas voltadas às pessoas que deixam o sistema prisional); e “Políticas para Não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional” (ações para garantir que esse estado de calamidade não se repita, incluindo o enfrentamento ao racismo no ciclo penal).

Dentro do eixo 4 (políticas para não repetição do ECI no sistema prisional), aborda, em tópico próprio, a “Baixa Institucionalização do Enfrentamento ao Racismo no Ciclo Penal” (Brasil, 2025a, p. 137), propondo ações e práticas de combate ao racismo com medidas de formação e capacitação; a normatização de políticas institucionais que enfrentam o racismo na justiça criminal, bem como o mapeamento de iniciativas já existentes. O plano identifica que a ausência ou escassez de práticas de combate ao racismo acentua o risco de negação do impacto do racismo institucional nas práticas do sistema penal e resistência de agentes públicos, razão pela qual as medidas na formação inicial e continuada dos profissionais do sistema de justiça criminal, penal e de segurança pública serão incentivadas. Igualmente, a responsabilização dos agentes públicos que pratiquem a discriminação racial também é uma questão observada pelo referido plano, além da instituição de câmaras técnicas de justiça racial para a proposição e o acompanhamento da temática em âmbito local. Essas são medidas que o Estado deve adotar, conforme previsto no plano, para a não repetição das graves violações que levaram ao reconhecimento do ECI.

#### **4.2.2 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742**

Este processo também abordou a discriminação estrutural contra a população negra, uma vez que o objeto de tutela era necessidade de elaboração e implementação de um plano específico para a população quilombola no enfrentamento à Covid-19. O STF reconheceu que as comunidades quilombolas enfrentam uma situação de vulnerabilidade, bem como a condição histórica de marginalização, que levaram à violação generalizada de direitos fundamentais (Brasil, 2021d, p. 36).

Cabe destacar que se entende por comunidade quilombola “(...) os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra

relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (Brasil, 2003). Contudo, não se ignora que estudos recentes têm concebido a existência de quilombos urbanos:

O quilombo rural funda uma territorialidade expressa pelo modo devido a camponês, que tenha Terra como base fundamental para sua recriação cultural e econômica. No entanto, seu pertencimento ao universo camponês é intercedido pela especificidade étnica, pela memória e pela luta histórica dos quilombos contra a exploração escravista. A vida cotidiana construiu a noção de um uso comum da terra, diferenciando-a de outras comunidades. Os dilemas enfrentados os aproximam dos quilombos urbanos. Assim, não se trata do Quilombo que já foi, mas do que se constrói como representação social capaz de mobilizar uma afirmação étnica contra a exclusão. A identidade não é forjada no vazio, mas pela reatualização das tensões historicamente engendradas (Carril, 2006, p. 235).

Se historicamente os quilombos foram a principal representação de resistência da época do colonialismo escravocrata, com aparato militar, criando uma fronteira social e cultural para aqueles que nele conseguiam se abrigar, mantendo e refazendo laços e tradições (Lima; Loch, 2018, p. 198, 203-205), hoje seu caráter de resistência não deve ser negado, mas isso não significa limitar as comunidades quilombolas da contemporaneidade ao que foram os quilombos no colonialismo. Os quilombos hodiernamente são vivos e dinâmicos, um poderoso instrumento político-organizacional de acesso às políticas públicas. Para além do elemento territorial, é a preservação de seus direitos e de sua memória, destacados pela ancestralidade negra, caráter histórico e autorreconhecimento ante a manutenção de uma consciência identitária que luta contra um histórico projeto de ocultação e subjugação.

Feito essa observação, destaca-se que a parte requerente Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) representa comunidades quilombolas de 24 estados da Federação e possui vínculo com 17 entidades estaduais quilombolas. Mas a política pública que é objeto da ação acaba afetando também a todos os demais quilombos já reconhecidos.

Para demonstrar a legitimidade de sua intervenção na política pública de combate à pandemia, o relator Min. Marco Aurélio (Brasil, 2021d, p. 31-33) fundamenta que a ação afirmativa para corrigir desigualdades se fundamenta no artigo 3º da Constituição Federal. Norma essa imperativa que estabelece os objetivos do Estado, dentre os quais erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos sem quaisquer formas de discriminação. Mesmo reconhecendo a grave crise no sistema público de saúde, o

relator apontou que o quadro identificado nas comunidades quilombolas é agravado ante a insegurança alimentar, precariedade sanitária e a falta de acesso aos serviços essenciais de água, coleta de lixo e tratamento de esgoto. A sua situação de vulnerabilidade fica evidente quando menciona os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os quais revelam que em 2013, dos 5.972 quilombos existentes em 1.672 municípios, 75% vivem em situação de extrema pobreza.

Lewandowski (Brasil, 2021d, p. 74-76), em seu voto, também destacou a especial atenção que deve ser dada aos grupos em situação de vulnerabilidade com base na Resolução 1/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos referente à pandemia. A Resolução determinou que os Estados aplicassem perspectivas interseccionais e prestassem atenção às necessidades e ao impacto diferenciado aos grupos historicamente excluídos ou em especial risco, citado expressamente entre esses grupos as pessoas afrodescendentes. Essa observação demonstra um claro diálogo da Corte com o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, fortalecendo a compreensão do ICCAL e estândares de proteção a nível regional.

Frisa-se que os quilombolas sofrem múltiplas formas de discriminação simultaneamente: racismo, pobreza, exclusão territorial e invisibilidade política, configurando um quadro de discriminação interseccional. Importante lembrar que a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca compreender a situação de vulnerabilidade de determinado grupo de modo a capturar as consequências estruturais e dinâmicas de interações entre dois ou mais eixos de subordinação. Assim, é pela interação entre o racismo, a opressão de classes, o estigma com pessoas do meio rural, entre outros sistemas de discriminação, que se criam desigualdades que estruturam a posição desse grupo. A interseccionalidade trata, desse modo, da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo desses eixos que se interrelacionam, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos de desempoderamento. Estar posicionado em dois ou mais eixos de discriminação implica na intensificação da opressão e submissão, potencializando as desvantagens, produzindo uma dimensão diferente desse desempoderamento (Crenshaw, 2002, p. 177).

O caso demonstra, assim, a especial atenção aos quilombolas diante da situação de vulnerabilidade, essa diretamente associada ao racismo estrutural, visto que a exclusão dos quilombolas não é apenas fruto de pobreza ou isolamento geográfico,

mas decorre de um processo de discriminação racial histórica, que produz efeitos até hoje, inclusive na precariedade do acesso à saúde. A omissão estatal em formular políticas públicas adequadas para os quilombolas — especialmente no contexto da pandemia — é uma forma de racismo institucional, pois reforça e reproduz o racismo estrutural (entre outras desigualdades que se interseccionam no presente caso).

#### **4.2.3 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635**

A fundamentação nos Acórdãos do caso da ADPF 635 demonstra uma preocupação com o combate ao racismo estrutural na defesa dos direitos fundamentais da população negra. Nota-se que a questão racial foi objeto de deliberação já na ADPF 635 MC-TPI-Ref, em 05 de agosto de 2020, quando do referendo da tutela provisória incidental deferida pelo relator diante do contexto da pandemia, ao passo que o Ministro Gilmar Mendes destacou (Brasil, 2020c, p. 37):

O racismo estrutural da sociedade se revela potencializado nas mortes ocasionadas pelas forças policiais. Isso porque “o racismo se constitui não apenas como uma causa de exclusão ou de empobrecimento das pessoas negras; pelo contrário, o racismo caracteriza-se sobretudo como um fenômeno que promove a desumanização das pessoas negras e que produz vantagens e benefícios sociais para os integrantes do grupo racial hegemônico”. Desse modo, “não é possível pensar as formas de controle e administração dos conflitos na sociedade afastando a análise do papel cognitivo do racismo enquanto elemento articulador das maneiras de pensar os problemas sociais e de formular as respostas para essas questões políticas” (FREITAS, Felipe da Silva. Racismo e polícia: uma discussão sobre mandato policial. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2020. p. 171) Ademais, tal cenário expõe claramente as mazelas do sistema de justiça criminal em sua ponta de aplicação prática, que muitas vezes foge completamente ao controle do Judiciário ou das instituições. Na vida real das pessoas, a polícia tem um enorme poder decisório para prender, investigar e até matar. Não se quer aqui negar ou proibir isso, que em certa medida é necessário para a vida em sociedade. Contudo, deve-se estabelecer limites, e o Estado precisa atuar ativamente para isso.

No referendo da tutela provisória, a discussão se concentrou no impacto da pandemia e da permanência das pessoas em casa, mas o racismo também foi diretamente abordado. O STF reconheceu que o padrão das operações policiais segue uma lógica racista, repetindo práticas já condenadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Como bem ressaltado por Vargas, Oliveira e Lima (2023, p. 99-100), mesmo após a condenação do Brasil perante a Corte IDH, episódios de violência e alta

letalidade seguiram ocorrendo, principalmente nas favelas, locais em que a maioria da população é negra e pobre. Destacam, também, que as chacinas que frequentemente ocorrem no Estado do Rio de Janeiro não são a causa da violência, mas sintomas de uma segurança pública que se orienta pelo extermínio de grupos sociais marginalizados, delineando de forma clara o perfil das vítimas de violência policial: jovens, negros e de regiões periféricas. Ante esse quadro, reforçam que para solucionar o problema é primordial integrar à análise o reconhecimento de uma discriminação estrutural no cerne desses atos de violência policial.

A decisão afirmou que o racismo estrutural tem função cognitiva dentro das instituições, influenciando não apenas as práticas de violência, mas também o modo como as autoridades investigam e tratam os casos. Essa percepção reforçou a necessidade de restringir as operações policiais, já que sua continuidade ampliava as violações e reforçava a exclusão racial. Para ilustrar essa percepção, o Ministro cita os dados do relatório da Anistia Internacional de 2015 que indicam que, das 1.275 vítimas de homicídio decorrentes de intervenção policial entre 2010 e 2013 na cidade do Rio de Janeiro, 99,5% eram homens, 79% eram negros e 75% tinham entre 15 e 29 anos de idade, o que evidencia um perfil muito claro e a seletividade do sistema, que sequer deu continuidade à maioria das investigações desses homicídios. Igualmente, apontou que o Anuário de 2019 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública descreveu um padrão de distribuição da letalidade policial que evidencia o viés racial da violência com o expressivo percentual de negros (especialmente da classe social com baixo grau de escolaridade) como vítimas, em clara desproporção ao percentual que representam da população brasileira (Brasil, 2020c, p. 38-39)

Dias depois desse Acórdão, sobreveio a apreciação da ADPF 635 MC (Brasil, 2020a), em 18 de agosto de 2020. Novamente Min. Gilmar Mendes evidenciou, em seu voto vencido (pois concedia a medida cautelar em maior extensão) que a letalidade policial no Rio de Janeiro afeta desproporcionalmente pessoas negras, reiterando o já exposto na decisão anterior. Acompanhando o seu voto, o Min. Ricardo Lewandowski (Brasil, 2020a, p. 157) frisou que a Corte IDH já julgou o Brasil pela violência policial no caso da Favela Nova Brasília, destacando o padrão de execuções extrajudiciais pela polícia contra pessoas jovens, negras, pobres e desarmadas.

Percebe-se, assim, que foi ressaltado o papel do racismo estrutural, que sustenta a naturalização dessa violência, e a desumanização de pessoas negras, percebidas pelas instituições de segurança pública como “alvos preferenciais”. A Corte apontou

que a omissão do Estado em formular políticas públicas para reduzir a letalidade policial perpetua a violação de direitos humanos, conectando essa falha à discriminação racial institucionalizada. Os votos supracitados consolidam a compreensão de que conter a violência policial é também enfrentar o racismo institucional.

Após dezessete meses, em 03 de fevereiro de 2022, o STF voltou a se pronunciar com o julgamento dos Embargos de Declaração – ADPF 635 MC-ED (Brasil, 2022g), avançando na análise do processo como estrutural. O relator destacou, nesse sentido, a participação do Prof. Wallace Corbo, da Educafro, na audiência pública, em especial sua manifestação sobre o racismo nas instituições, bem como a dificuldade de encontrar atos individuais expressamente racistas, mas que em sua conjuntura revelam racionalidades difusas que configuram o racismo de maneira estrutural (Brasil, 2022g, p. 86-67). Logo, foi destacado que o racismo institucional se manifesta pela lógica das instituições policiais, que perpetuam a violência contra comunidades pobres e negras.

Cumpra destacar que, a partir das estatísticas apresentadas, o Min. Luiz Fux expressou que, independentemente da intencionalidade dos agentes ou mesmo de sua culpa, a violação massiva de direitos dos moradores de regiões periféricas do Rio de Janeiro, com a histórica marginalização na ocupação desses espaços urbanos, criou “um verdadeiro apartheid geográfico” (Brasil, 2022f, p. 521). Desse contexto, o Ministro compreendeu que as medidas e atos do Poder Público impactam desigualmente a população pobre e negra, o que leva ao racismo estrutural “(...) definido pelo funcionamento excludente e discriminatório do aparelho estatal, independentemente da intenção deliberada dos agentes, operadores institucionais, de agir, conscientemente, com o propósito racista” (Brasil, 2022g, p. 522).

Esse “*apartheid*” à moda brasileira, com métodos distintos do fenômeno sul-africano, já vinha sendo denunciado há décadas. Nascimento (1978, p. 84-87) já acusava um país que não reconhecia a discriminação sob o falso conceito de conviver em uma “democracia racial”. O autor já apontava o sofrimento da população negra com a degradação de suas moradias, visto que essa era repelida para habitações precárias nas favelas, caracterizando uma indiscutível discriminação habitacional. Os números daquela época já demonstravam que aproximadamente 30% da população do Rio de Janeiro era composta por negros e mulatos, enquanto a proporção nas favelas do mesmo município era de aproximadamente 67%:

Se os negros vivem nas favelas porque não possui meios para alugar ou comprar residência nas áreas habitáveis, por sua vez a falta de dinheiro resulta da discriminação no emprego. Se a falta de emprego é por causa de carência de preparo técnico e de instrução adequada, a falta desta aptidão se deve à ausência de recurso financeiro. Nesta teia o afro-brasileiro se vê tolhido de todos os lados, prisioneiro de um círculo vicioso de discriminação – no emprego, na escola – e trancadas as oportunidades que permitiriam a ele melhorar suas condições de vida, sua moradia inclusive. Alegações de que essa estratificação é “não-racial” ou “puramente social e econômica” são *slogans* que se repetem e racionalizações basicamente racistas: pois a raça determina a posição social e econômica na sociedade brasileira (Nascimento, 1978, p. 85).

Portanto, observa-se que a Corte passa a reconhecer o impacto desproporcional da política pública de segurança sobre a população pobre e negra, por vezes mascarada, de modo a não ser expresso o racismo no ato isolado, mas evidenciada pela sistemática violência contra a população acuada geograficamente nos morros das favelas. Essa população não conta com o mesmo respeito e consideração que as forças de segurança dedicam às regiões mais nobres da cidade, o que reflete no perfilamento das vítimas da violência policial.

Diante disso, a decisão ampliou as medidas cautelares, uma vez que relacionou a necessidade de controle da violência estatal ao combate à seletividade racial. Aqui, o enfrentamento à letalidade policial é explicitamente colocado como uma medida de contenção do racismo institucional, impondo mecanismos de transparência para romper a impunidade seletiva.

Em que pese a deliberação judicial tenha abrangido a questão do racismo institucional, o Plano de Redução da Letalidade Policial apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro não fez qualquer menção ao problema do racismo e sua relação com a letalidade policial. Observa-se que o primeiro plano apresentado pelo Governo fluminense no Decreto n.º 47.802/2021 (Rio de Janeiro, 2021) ignora completamente o problema racial, enquanto o segundo plano instituído pelo Decreto n.º 48.272/2022 (Rio de Janeiro, 2022) se limita a incluir no capítulo das medidas a serem desenvolvidas pela Secretaria do Estado da Polícia Militar o aprimoramento de recursos humanos com a inclusão de disciplinas relativas aos direitos humanos destacando o combate ao racismo no currículo da formação, conforme artigo 6º, inciso

I, alínea b, do referido plano. Outros Decretos<sup>117</sup> relacionados sucederam aos supracitados, mas sem qualquer medida clara contra o racismo institucional.

Ao final da primeira fase do processo estrutural, quando julgado o mérito da ação (Brasil, 2025c), cujo início do julgamento iniciou em 02 de fevereiro de 2025, o STF, com a leitura do voto do relator Min. Edson Fachin, consolidou seu diagnóstico e aprofundou sua fundamentação ao reconhecer um quadro crônico de violação de direitos humanos, marcado pelo racismo estrutural e institucional. O relator deixa claro em seu voto que se está diante de uma injusta discriminação histórica que vitimiza milhões de pessoas que residem nas comunidades periféricas. O Min. Edson Fachin destaca a superação do que já foi denominado “mito da marginalidade”, que enquadrava as favelas como uma patologia social e as definia como “zona franca do crime”, perspectiva higienista que generaliza ao imputar a condição de criminoso para milhões de pessoas que vivem nessas localidades (Brasil, 2025c, p. 108-109).

Não obstante isso, a temática racial fica ainda mais evidente no seu voto ao tratar de um protocolo público de abordagem policial e busca pessoal, cujo objetivo é reduzir a ocorrência de filtragem racial. Segundo os dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre o Estado do Rio de Janeiro e replicados na decisão (Brasil, 2025c, p. 240-244), com base no período de apuração de 2019 a 2023, os negros no Rio de Janeiro têm 6,4 vezes mais chances de morrer em ações policiais do que brancos. Nesse período, 85% das vítimas da letalidade policial foram pessoas negras, para uma população que representa 57,78% do total. Além disso, a proporção nacional (que também é alta) revela que as chances de uma pessoa negra ser vítima é 4 vezes que uma pessoa branca.

Percebe-se, também, a repulsa às práticas de discriminação racial direta e indireta, inclusive pela Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância promulgada pelo Decreto n.º 10.932 (Brasil, 2022d) com status de emenda constitucional. Igualmente, práticas como perfilamento racial e filtragem racial já foram declaradas ilegais e inconstitucionais pelo Judiciário brasileiro, mais especificamente nos RHC 158.580/BA pelo Superior

---

<sup>117</sup> Cita-se: Decreto n.º 48.139 de 29 de junho de 2022, que dispõe sobre o Plano Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro; Decreto n.º 48.394 de 10 de março de 2023, que institui o novo regulamento do Programa Estadual de Transparência em Ações de Segurança Pública, Defesa Civil, Licenciamento e Fiscalização, e dá outras providências; Decreto n.º 48.737 de 06 de outubro de 2023, que altera o Decreto n.º 48.139; e Decreto n.º 49.201 de 17 de julho de 2024, que institui o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Segurança Pública e altera o Decreto n.º 48.139.

Tribunal de Justiça e no Habeas Corpus 208.240/SP pelo Supremo Tribunal Federal. O relator entendeu que não falta respaldo normativo e decisões judiciais para aplicar esse entendimento, sendo necessária uma “(...) profunda transformação política, social, e cultural que dissocie práticas históricas de discriminação racial do exercício das funções de segurança pública” (Brasil, 2025c, p. 244). Uma vez já existindo manifestação do entendimento jurídico que demanda cumprimento obrigatório por todas as forças de segurança do país, com os casos supracitados, o Ministro refere que que esses parâmetros deverão ser necessariamente incluídos ao Plano de redução da letalidade policial.

Após a suspensão do julgamento, esse foi retomado em 03 de abril do mesmo ano, pois a deliberação levou à construção de um voto *per curiam*. Todavia, o voto não retomou as questões do racismo institucional abordados pelo voto do relator, citadas acima, e não corrigiu a ausência de ações mais diretas contra o racismo institucional no Plano de Redução da Letalidade Policial. Com isso, as correções propostas pelo voto *per curiam* não abrangeram medidas de combate ao racismo estrutural, mas sim correções na atuação e protocolos executados pelos agentes da segurança pública do Estado fluminense.

Desse modo, percebe-se que ao longo da ADPF 635 o STF relacionou, em diferentes momentos da deliberação, a redução da violência policial à necessidade de políticas públicas antirracistas, reconhecendo que a omissão estatal reforça o racismo institucional. Conclui-se, portanto, que controlar a letalidade policial é condição necessária para o combate ao racismo institucional e estrutural, já que o racismo se manifesta de forma explícita na violência seletiva contra pessoas negras.

Em diferentes momentos processuais, a ADPF 635 foi além do debate sobre segurança pública: identificou que a violência policial é seletiva, vitimando de forma desproporcional a população negra. Reconheceu que essa seletividade não é casual, mas fruto de um racismo estrutural e institucional, reproduzido pela omissão estatal em formular políticas adequadas. Conectou a necessidade de redução da letalidade policial a uma estratégia de enfrentamento do racismo, seja limitando operações nas comunidades marginalizadas, seja impondo medidas de transparência e controle (câmeras, protocolos, saúde pública em operações), mas especialmente na busca do aprimoramento das instituições e preparação dos agentes da segurança pública.

Entretanto, o plano apresentado pelo Governo fluminense não atende, no tocante ao combate do racismo, ao que dele é esperado, pois limita-se à inclusão de

disciplinas relativas aos direitos humanos, destacando o combate ao racismo, no currículo da formação da Polícia Militar. Mesmo assim, a deliberação judicial serve como ferramenta para visualizar e escancarar que a violência das operações policiais no Rio de Janeiro é não apenas um problema de segurança, mas também de discriminação racial sistêmica.

Observa-se, ao fim, que a ADPF 347 aborda a discriminação racial ao apontar a criminalização racializada da pobreza, diante do alto índice de pessoas negras encarceradas, desproporcional ao percentual que representam na sociedade. Essa questão impactou nas medidas apresentadas com o Plano Nacional Pena Justa, que abordou a discriminação racial ao incluir medidas de formação e capacitação, bem como previsão de câmaras técnicas de justiça racial. Porém, a decisão não enfrentou diretamente o racismo, não adentrando nas abordagens supracitadas sobre a igualdade, pois o problema estrutural que é objeto da ação são as violações à população carcerária.

Na ADPF 742, por sua vez, é ressaltado o compromisso do Estado com a cidadania e a dignidade da pessoa humana, assim como o uso de ações afirmativas para a correção da desigualdade, exigindo uma atuação desigual a favor do discriminado, diante da marginalização e das desigualdades constatadas. Ou seja, frente ao risco sanitário exacerbado para as comunidades quilombolas, justifica-se uma maior proteção. Assim, diante da ausência de planejamento específico para uma parcela da população que enfrenta em maior proporção a situação de extrema pobreza e um estado de vulnerabilidade e marginalização histórica, entendeu o STF pela necessidade de providências específicas para as comunidades quilombolas. Em que pese não tenha adentrado diretamente no tema do racismo estrutural ou no princípio de não submissão do grupo, mencionou a situação histórica de resistência e luta das comunidades quilombolas, cujos dados evidenciam o entrelaçamento de desvantagens que se reforçam mutuamente, ante a insegurança alimentar, dificuldade de acesso aos serviços essenciais públicos e situação de pobreza.

E na ADPF 635 os Ministros enfrentaram a temática da discriminação racial para analisar a necessidade de protocolos contra a ocorrência de filtragem racial, rechaçando a prática e ratificando sua jurisprudência contra a ilegalidade da busca pessoal por fundada suspeita ancorada em questões como raça, cor da pele ou aparência física (entre outras). A questão racial se mostrou relevante e central ao se analisar os números da letalidade policial, os quais evidenciaram (Brasil, 2025c, p.

241) que entre 2019 e 2023 a vitimização de pessoas negras foi 6,4 superior à de pessoas brancas no Rio de Janeiro (enquanto a média nacional é de 4 vezes mais), com 85% das mortes sendo de pessoas negras para uma população que representa 57,78% da população total do Estado. Em razão desse quadro, a decisão criticou a inércia estatal, especialmente para a parcela da população historicamente sub-representada, destacando a população negra e pobre como submetida a alarmantes níveis de letalidade policial.

Ao fim deste tópico, observa-se que as três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental abordaram, ainda que não diretamente, o problema do racismo estrutural na sociedade brasileira, mas esse não foi o objeto principal de enfrentamento em nenhuma das três ADPF encontradas, e sim um elemento essencial para a compreensão das pessoas afetadas pelas violações identificadas. Assim, para o enfrentamento do problema estrutural de cada ADPF, se mostrou necessário abordar, ainda que indiretamente, a discriminação racial como um dos elementos percebidos nas violações dos direitos das pessoas prejudicadas.

As políticas públicas que foram objeto de ingerência pela tutela judicial acabam, de algum modo, enfrentando a desigualdade racial e étnica que se apresenta como uma das causas para os problemas enfrentados. Seja no sistema carcerário, seja na política pública da saúde de enfrentamento ao coronavírus, seja na segurança pública, todas essas políticas se apresentaram deficitárias e com problemas estruturais que, sob a perspectiva de não submissão, reconhecimento e acumulação de desvantagens, confirmam um racismo estrutural.

Diante disso, busca-se sistematizar o impacto do papel do Supremo Tribunal Federal, especialmente em razão da sua ingerência sobre as políticas públicas, para compreender seu papel na coordenação dos atores envolvidos na correção da atuação do Estado em meio à fase de monitoramento dos processos estruturais.

#### 4.3 O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CASOS COM MEDIDAS ESTRUTURANTES RELATIVAS À DISCRIMINAÇÃO RACIAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: O IMPACTO DESDE A COMUNIDADE DE PRÁTICAS E A CORREÇÃO INSTITUCIONAL

Os processos estruturais demandam, como visto anteriormente, uma fase de monitoramento que possui certas particularidades que os distinguem de um simples

cumprimento de sentença. Isso significa que, com a retenção da jurisdição, o Poder Judiciário pode coordenar a execução da implementação da decisão de mérito anteriormente proferida com a possibilidade de promover ajustes pontuais que permitam o alcance do fim a que se destina o processo (corrigir a desconformidade identificada como inconstitucional que gera a violação generalizada e sistemática dos direitos do grupo afetado). Importa destacar que essa correção acaba sendo direcionada para ao menos uma política pública<sup>118</sup>, sendo que essa requer constante monitoramento, pois sua elaboração, implementação e execução ocorre de modo simultâneo<sup>119</sup>.

Nesse sentido, impende destacar a compreensão do ciclo de políticas públicas, pois o monitoramento da execução das medidas estruturantes ocorre paralelamente à execução da(s) política(s) pública(s) que é(são) objeto(s) da ação. Assim, no caso da ADPF 347, por exemplo, devem ser analisadas as correções na política pública da segurança pública voltadas para o sistema carcerário; no caso da ADPF 742, a política pública que deve ser observada é a política da saúde pública implementada no enfrentamento da pandemia, em especial para a população quilombola; enquanto a ADPF 635 se volta para a segurança pública e sua política de enfrentamento nas favelas do Estado do Rio de Janeiro.

Contemporaneamente<sup>120</sup>, a formulação das políticas públicas (*policy-making*) é, de uma forma simplificada, composta por fases que vão desde a definição do

---

<sup>118</sup> Embora não haja um conceito de políticas públicas consolidado pela doutrina, cita-se dois conceitos de políticas públicas que norteiam o presente trabalho. O primeiro deles, de Bitencourt e Reck (2021, p. 31), define políticas públicas como “rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo, que estão organizados em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de direitos fundamentais) e, com isto, demandado tempo”. Já o segundo, de Schmidt (2018, p. 127), define “política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.

<sup>119</sup> As atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, não devendo serem percebidas como fases de uma progressão linear de uma para a outra, mas como conjunto de atividades discretas e inter-relacionadas (Wu *et al.*, 2014, p. 21).

<sup>120</sup> A doutrina inicialmente desenvolvida pelo Harold Lasswell (1951, p. 3-15) em 1951 chamada de *policy sciences* é relevante para os estudos sobre políticas públicas, essa representa uma maior racionalidade das decisões das organizações públicas. Para a melhor compreensão analítica das políticas públicas, o doutrinador foi um dos primeiros a desenvolver o estudo das políticas públicas como um processo (Rosa *et al.*, 2021, p. 11 e 46). Outro doutrinador que na década de 80 já estudava um modelo político de implementação das políticas públicas foi William H. Clune III. Para o autor (Clune III, 2021, p. 21-23 e 77), a implementação das políticas públicas por meio do direito consiste em um processo interativo que envolve agências governamentais, organizações reguladas e grupos de interesse, em um processo de criação ou tentativa de mudança social por meio do direito. Trata-se de um desenho de política governamental para atender a finalidades sociais em um ambiente complexo e

problema e da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação/monitoramento (Schmidt, 2018, p. 131). Essa compreensão contribui para um melhor entendimento do julgador – no exercício do controle jurisdicional – quando da intervenção nas políticas públicas para a defesa de determinado direito fundamental. As decisões do STF, notadamente, determinam a elaboração de planos para o enfrentamento do problema estrutural objeto da ação. Esses planos se relacionam direta ou indiretamente com as políticas públicas já existentes, seja somando novas ações para a concretização e defesa dos direitos fundamentais (em razão da omissão pré-existente), seja corrigindo falhas ou aprimorando questões deficientes nas políticas já existentes (em razão da proteção insuficiente).

A primeira dessas fases envolve o processo no qual grupos competem para a definição do problema e da agenda política<sup>121</sup>, determinando quais são os problemas e quais as alternativas de soluções que ganharão ou perderão a atenção pública. Isso significa não só a busca pelo espaço na agenda como também a luta pela definição das soluções que irão prevalecer, ou até mesmo ação de bloqueio para manter determinados assuntos fora da agenda. Mesmo quando um problema encontra-se previsto na agenda, é possível constatar uma quantidade considerável de controvérsia e competição sobre como definir o problema, suas causas e as políticas que provavelmente resolveriam o mesmo (Fischer *et al.*, 2007, p. 63-65).

Trata-se de uma etapa politizada, que transforma a situação de dificuldade social, econômica, ambiental, etc., em um problema político. São praticamente infinitas as situações problemáticas que afetam o conjunto ou segmentos de uma população que podem ser objeto de atenção da sociedade e do governo. Para entender as razões da presença de alguns temas e não de outros, John Kingdon (2006, p. 236-238) desenvolveu o conceito de janela política (ou janela de oportunidade política), o qual leva em consideração a integração dos três fluxos – problemas, alternativas e política – para a abertura de uma oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas. Para a abertura da janela, levam-se em consideração as dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e dos processos políticos em seus ritmos distintos, sendo que essa janela de oportunidade

---

politizado, e alcançar maior participação por meio do direito para grupos minoritários fortes e para ativistas organizados representados por minorias difusas.

<sup>121</sup> O agendamento se dá por meio da decisão de agir dos atores, por meio de seus recursos de poder e repertórios de ação, quais problemas obtêm sucesso ao se tornar de conhecimento público o problema social enfrentado naquela determinada população (Rosa *et al.*, 2021, p. 48-49).

permite que determinado tema seja inserido em um momento propício para ganhar a atenção da agenda política (Schmidt, 2018, p. 131-133).

Essa etapa do ciclo das políticas públicas, justamente por ser politizada e em respeito à separação dos Poderes, não está no escopo do controle jurisdicional. Ou seja, o Judiciário não se envolve na arena política. Como o processo estrutural enfrenta uma situação de grave crise de violação de direitos, sistemática e generalizada, pressupõe-se que há uma desconformidade estrutural, inclusive institucional, que gera uma inação para o enfrentamento do problema, justamente o que leva à necessidade da tutela judicial para desbloquear os embaraços institucionais existentes, evidenciando, assim, que essa desconformidade não está na agenda política – como, por exemplo, ocorre com as cargas de inércia (*burdens of inertia*) mencionadas por Dixon (2007, p. 402-403) –, o que leva o Judiciário a intervir de modo a provocar as demais fases do ciclo.

A segunda fase é a da formulação das políticas públicas, que corresponde à produção/identificação de “um conjunto de escolhas políticas plausíveis para resolver problemas” e à “avaliação preliminar de sua viabilidade” (Wu *et al.*, 2014, p. 52). Nessa fase busca-se a formulação de soluções e alternativas para os problemas relatados anteriormente, sendo que é nesse momento que é determinado o objetivo da política, visto que serão desenvolvidos projetos e traçadas suas linhas de ações. Essa etapa é relevante para o detalhamento das alternativas já definidas no processo de agendamento, pois é nesse momento que são destinados recursos e são denominados os especialistas para auxiliar os atores no planejamento. Entretanto, os problemas políticos permitem à sociedade adotar diferentes abordagens, uma vez que há uma divergência de ideais e valores dentro da pluralidade de atores envolvidos (Rosa *et al.*, 2021, p. 55-56).

É um momento que envolve conflitos, negociação e acordos protagonizados por autoridades governamentais, agentes sociais e privados, onde os integrantes do Legislativo e do Executivo assumem proeminência (Schmidt, 2018, p. 133). É justamente por isso que a noção de diálogo no controle jurisdicional contribui para catalisar esse processo, e não substituí-lo. A determinação, pelo Supremo Tribunal Federal, ao Poder Executivo para elaborar planos de enfrentamento ao problema carcerário, ao enfrentamento da Covid-19 e para a redução de letalidade policial serve para provocar essa fase da política pública. É por meio desta medida que se observa (diante dessa postura dialógica e experimentalista) uma clara postura de coordenação

dos julgadores, sem retirar das autoridades competentes, *a priori*, a competência do planejamento e execução das medidas a serem adotadas, orientando os parâmetros mínimos de proteção que devem ser observados para que essa possa atender minimamente a sua finalidade. Esse remédio adotado pelo Tribunal vem se colocando como um meio termo entre os modelos de controle forte e fraco, considerando que o primeiro implica, na prática, na substituição do protagonismo para a tomada de decisão nesse processo de elaboração da política pública, enquanto o segundo não supre, por vezes, a efetividade esperada pela decisão judicial para superar a negociação política.

A implementação<sup>122</sup>, terceira etapa do ciclo das políticas públicas, não só coloca todo o planejamento em prática, mas também requer novas decisões, sendo comum a redefinição de certos aspectos determinados na formulação inicial. Cabe destacar que o Estado é responsável pela coordenação e acompanhamento, mas não necessariamente pela execução direta das ações a serem executadas pela política pública. Isso porque pode-se adotar a execução direta, a delegação da execução para a sociedade civil (terceiro setor) ou a delegação para o setor privado (Schmidt, 2018, p. 135).

A ingerência sobre essa fase de implementação pode ocorrer justamente ao longo do monitoramento da execução da sentença estrutural ou de eventuais cautelares previamente proferidas, pois, se os demais órgãos não cumprirem com aquilo que foi decidido na fase da formulação, é possível que advenham decisões mandatórias, detalhando o que os órgãos governamentais devem fazer para implementar a política pública já previamente formulada. Igualmente, em razão da dinâmica das relações sociais e da própria política pública, é possível também a modificação do rumo da execução das medidas a serem adotadas, permitindo correções pelas autoridades competentes e o monitoramento do julgador, para que seja alcançado o objetivo principal, qual seja, a conformação da situação para dentro dos parâmetros constitucionais na proteção do direito fundamental tutelado.

A última etapa é a avaliação<sup>123</sup> das políticas públicas, que compreende o momento em que terá o acompanhamento da implementação e análise precisa dos

---

<sup>122</sup> Esse processo de implementação pode se dar por meio de três perspectivas: a *top-down*, o *bottom-up* ou pela mescla de ambas as anteriores (Fischer *et al.*, 2007, p. 91-96).

<sup>123</sup> As avaliações podem ainda ser classificadas quanto ao seu momento e à sua natureza (Rosa *et al.*, 2021, p. 83-85). A avaliação *ex ante* são realizadas para auxiliar a formulação da política e a definição de sua implementação. A avaliação *in itinere* ocorre durante a implementação e corresponde ao seu

seus resultados. O impacto desenvolvido nas fases anteriores será reconhecido a partir dos dados e estudos realizados, haja vista que é um estágio de produção de informação sobre a política e sua implementação. Diante dos objetivos requeridos anteriormente, será verificado se a mudança social foi realmente atingida nos parâmetros que foram formulados. Para tanto, entre os critérios comumente utilizados cita-se a avaliação da efetividade (ou seja, adequação da execução ao seu planejamento), a eficácia (alcance dos objetivos), a eficiência (relação entre resultados e custos) e a legitimidade (aceitação da política pela população) (Schmidt, 2018, p. 135).

Em que pese a possibilidade, *a priori*, de reexaminar os critérios de avaliação das políticas públicas pelos órgãos políticos, uma ingerência na atuação nessa etapa do ciclo de políticas públicas na atuação dos demais Poderes ocorre com menor frequência. Afirma-se isso porque, ainda que haja conflito entre as avaliações, caberá ao julgador na coordenação do enfrentamento da situação estrutural inconstitucional promover a correção de medidas destinadas para a implementação da política pública, ficando em segundo plano qualquer discrepância na avaliação da mesma. Logo, dificilmente haverá, em princípio, necessidade de correção sobre tal etapa realizada pelos demais órgãos envolvidos, pois a intervenção se dará na própria implementação das medidas a serem adotadas, enfocando na fase anterior.

O caso da ADPF 635 (Brasil, 2025c, p. 14-16 e 21), entretanto, é um exemplo da possibilidade de controle sobre a fase da avaliação da política pública. Isso porque se constatam, entre as medidas impostas, algumas correções como: a inclusão de indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos de vitimização de civis em contexto de confronto armado, com participação de forças de segurança; publicização dos dados desagregados sobre ocorrências com morte de civil e com morte de policial (especificando o que deve ser apresentado); que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) tenha inserido, por parte de todos os agentes federados, os dados desagregados sobre mortes decorrentes de intervenção policial; a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e

---

monitoramento. Já a avaliação *ex post* se dá em momento posterior à implementação, permitindo averiguar a eficácia, eficiência e efetividade das políticas adotadas. No que tange à natureza, pode-se avaliar o processo (focando nos procedimentos adotados), os resultados (medindo o êxito em relação às metas traçadas) e o impacto (verificando se ocorreu mudança na realidade social).

disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial e a documentação pela polícia técnico-científica, com cópia para fins de *backup*.

Percebe-se, assim, a atuação do STF como coordenador dos demais agentes estatais, catalisando a tomada de decisões, ao exigir do Executivo a elaboração de um plano de enfrentamento ao problema constatado nas três ADPFs analisadas. Todos os três problemas sociais enfrentados nas referidas ações envolvem alguma política pública, razão pela qual a correção perpassa por ações coordenadas que afetam as políticas públicas para proteger toda a população que tenha seu direito fundamental e humano afetado nesses casos de violações estruturais. As sentenças estruturantes possuem potencial para se projetar sobre os citados momentos do ciclo de políticas públicas, bem como a possibilidade de correções dos rumos tomados pela política pública mesmo em meio ao cumprimento de sentença. Desse modo, observa-se a capacidade de impacto das sentenças estruturantes sobre as políticas públicas, contudo não se pode confundir a avaliação dos seus resultados com os resultados das correções esperadas pela execução dos processos estruturais, os quais (como se verá logo a seguir) estão voltados para as transformações institucionais. O Judiciário não deve desempenhar a tutela jurisdicional para assumir a função de implementar a política pública e resolver os problemas por essa enfrentados, mas sim desbloquear as amarras institucionais que impendem e/ou dificultam uma atuação direcionada para o cumprimento dos mandamentos constitucionais para o combate ao racismo estrutural.

Não obstante isso, é necessário sistematizar como avaliar o impacto das sentenças para realizar um controle mais efetivo do monitoramento dessas decisões, de modo a superar simplesmente a ocorrência de um *check list* de itens constantes no dispositivo para auferir minimamente a efetividade da decisão. Isso porque a mera apresentação do plano de enfrentamento requerido pela Corte e a correção das medidas pontuais dispostas na sentença não têm o condão de analisar se a política pública que perpassa o problema enfrentado está alcançando resultados significativos para superar o estado grave de desconformidade estrutural constatado. Ainda, o modelo a ser pensado deve levar em consideração as capacidades institucionais da Corte e critérios que não arrastem o Judiciário para um controle da política pública por período extremamente prolongado, pois os resultados das reformas estruturais podem levar décadas para ser percebidos, como restou apontado no capítulo sobre as sentenças estruturantes, ao abordar-se a experiência colombiana.

Entende-se que não se pode confundir a efetividade das políticas públicas com a efetividade do processo estrutural, razão pela qual os critérios de avaliação na fase de execução não podem almejar a solução do problema estrutural como a situação necessária para encerrar a ação da tutela jurisdicional, sob pena de mergulhar o Judiciário em um monitoramento interminável. Seu papel deve ser de controle, na coordenação das instituições para destravar o processo de sua atuação na proteção desses direitos.

Além disso, nem todo impacto será previsível (seja positivo ou negativo). A complexidade das políticas públicas e das relações sociais pode – em razão da diversidade de fatores relacionados à eficiência daquelas – gerar diferentes efeitos. Não obstante, como visto no primeiro capítulo (item 2.1), o dissenso com a decisão pode gerar um efeito *backlash* ou outros efeitos colaterais. Igualmente, o julgador necessita ser pragmático e compreender que, em processos estruturais, é possível constatar impacto sem sequer haver ainda o cumprimento da decisão. Do mesmo modo como pode haver cumprimento sem se constatar impacto<sup>124</sup>. Uma decisão impossível de ser implementada pode impedir tanto a constatação de impacto como de cumprimento. Assim, é necessário compreender o desinteresse em legislar sobre determinada matéria, a resistência de assumir certos custos políticos ou tomar decisões que dividem a opinião pública (especialmente quando se está falando de discriminação estrutural e de bloqueios institucionais). Esse tipo de decisão possui potenciais efeitos transformadores sobre estruturas burocráticas ou administrativas, mas que podem não se concretizar (Roa Roa, 2019, p. 512-514).

Nesse sentido, Bogdandy e Urueña (2021, p. 50-51) propõem, no âmbito da Corte IDH, examinar o impacto da sentença proferida, não se restringindo à preocupação com o cumprimento das medidas como indicador de impacto na vida real. Evidente que a implementação das medidas é relevante, mas quando a Corte IDH se propõe a resolver problemas estruturais, ordenando reparações frequentemente muito difíceis de cumprir integralmente, balizar o sucesso da

---

<sup>124</sup> Um exemplo hipotético de decisão que gere impacto sem haver ainda o cumprimento da decisão é a constatação de efeitos simbólicos como o efeito setorial e o efeito de reformulação, descritos por Garavito (2011), que permitem uma imediata melhora nos direitos de determinado grupo com a adoção da linguagem da lei para enquadrar suas reivindicações e ressignificando o problema estrutural como um problema de direitos humanos. Por outro lado, outro exemplo hipotético, em que a decisão conta com cumprimento sem haver impacto, pode ocorrer quando há uma decisão mais deferente de controle fraco jurisdicional, declarando a inconstitucionalidade por uma omissão para a concretização de um direito fundamental, determinando a regulação de um direito em prol de uma minoria afetada, mas que, ao legislar, a maioria parlamentar mantenha o estado das coisas conforme o *status quo*.

transformação com o número de medidas executadas certamente frustraria a análise e provocaria um descrédito ao seu mandato para aspirar uma mudança profunda.

Assim, os autores sugerem o uso do “impacto” como um prisma analítico mais amplo do que o “cumprimento”. Isso permite um melhor entendimento da dinâmica de proteção dos direitos humanos.

Entende-se, por sua vez, que este mesmo raciocínio pode ser adotado para as sentenças estruturantes no âmbito da jurisdição constitucional, pois, diante da complexidade dos problemas estruturais, é pouco provável que estes serão completamente sanados pela decisão. O que não retira o êxito da atuação jurisdicional quando gerado impacto suficiente para se constatar transformações sociais, ainda que para isso seja necessário um lapso temporal prolongado.

Seja com o reconhecimento do ECI, seja com a assunção de um compromisso significativo, ambos os institutos possuem medidas que vão além do caso individual e propõem soluções estruturais. Gloppen (2005, p.3-4) observa que o sucesso dos litígios dessa natureza depende de quatro fatores: a possibilidade de os grupos afetados terem voz e acesso ao Judiciário; a capacidade de resposta dos tribunais; a habilidade dos julgadores para encontrar os meios adequados de assegurar os direitos; e o comprometimento das autoridades políticas com o cumprimento das decisões.

Partindo dessas reflexões, a presente pesquisa propõe um modelo voltado para as correções das instituições envolvidas, a fim de que, a partir desse ponto, as próprias instituições deem continuidade às políticas públicas para, a longo prazo, alcançar os efeitos esperados para os indivíduos afetados. Desse modo, busca-se demonstrar a efetividade das medidas adotadas no controle jurisdicional de políticas públicas voltadas para o combate ao racismo estrutural, decorrentes das decisões com características estruturantes adotadas pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, voltando-se para o impacto dessas decisões, especialmente o impacto institucional, e não apenas o cumprimento dos acórdãos proferidos.

Diante da necessidade de sistematização do alcance dos efeitos das decisões analisadas, para um melhor entendimento do que se entende por impacto, adota-se a compreensão e a metodologia de sua aferição desenvolvida por Ocaña e Pérez-Liñan

(2024, p. 176-177)<sup>125</sup>, adaptada para o cenário jurisdicional interno, uma vez que sua proposta analisa os impactos desejados e os impactos não planejados por três perspectivas: práticas, estruturais e resultados sociais. Ou seja, sua análise vai além da mera avaliação do cumprimento da decisão. Isso permite dissecar os resultados e compreender melhor o caminho para as transformações sociais.

Para analisar os efeitos transformadores de forma sistemática, os referidos pesquisadores propõem uma primeira etapa para avaliar as consequências das decisões sobre a comunidade de práticas (que incluiu atores estatais e não estatais), que se apropria do que foi gerado pelas decisões para perseguir demandas sobre os direitos abordados. Essa primeira fase produz uma mudança nos discursos e nos comportamentos sociojurídicos. Este primeiro passo (apropriação) ocorre quando os atores incorporam as diretrizes, estândares, posições, quadros, fatos documentados ou técnicas em seus discursos e os praticam e os aproveitam em suas demandas para avançar os direitos humanos (Ocaña e Pérez-Liñan, 2024, p. 185-187).

Retoma-se, portanto, o conceito de comunidade de práticas desenvolvido por Bogdandy e Urueña para o constitucionalismo transformador internacional, já abordado no primeiro capítulo (item 2.2). Assim, essa comunidade de expertos, composta por inúmeros e diferentes atores, acaba constituindo uma prática social. Essa atuação reforça a prática social e internaliza o compromisso, deixando de perceber o cumprimento da obrigação jurídica disposta na decisão como uma imposição externa, passando a constituir uma interação entre os agentes de modo a desenvolver uma estrutura que impacta nos interesses e estratégias dos agentes envolvidos. Essa comunidade não implica em homogeneidade ou um único objetivo, mas sim em um entendimento comum compartilhado do que estão fazendo e do porquê, ao enfrentar a realidade reconhecida pela decisão. E é através do tempo, das interações reiteradas e da aprendizagem com essas interações que se percebe seu impacto, sendo difícil de compreendê-lo pela simples observação de encontros isolados (Bogdandy; Urueña, 2020a, p. 22-25). Os atores envolvidos são

*(...) todos aquellos que contribuyen a las interacciones que crean decisiones jurídicas. Esta comunidad no debe entenderse como un «sistema» que pretende ser coherente. De hecho, la práctica puede desencadenar respuestas conflictivas a preguntas jurídicas específicas. El punto es un*

---

<sup>125</sup> “[...] we conceptualize impact as *the intended or unintended effects on practices, structures, and social outcomes stemming from adjudicatory and non-adjudicatory actions by international bodies*” (grifado no original) (Ocaña e Pérez-Liñan, 2024, p. 176-177).

*propósito compartido de transformación social a través del derecho. Por lo tanto, el derecho común de los derechos humanos no es un castillo en el cielo, sino más bien el proyecto profesional de miles de personas y, a veces, un salvavidas para las víctimas* (Bogdandy; Urueña, 2020a, p. 24).

Assim, é possível citar diversos atores que passam a se engajar (ou reforçam o seu engajamento) a partir da decisão. E isso pode ser constatado ao analisar, a título exemplificativo, a menção da decisão estrutural na justificativa de projetos de leis para elaboração ou alteração de políticas públicas; pesquisas acadêmicas realizadas sobre o julgamento; menções do julgado na mídia de modo a estimular o debate público sobre o assunto; o uso da decisão para reforçar o discurso das lideranças sociais dos grupos em situação de vulnerabilidade afetados; ações de organizações não governamentais e entidades da sociedade civil que são mobilizadas (ou potencializadas) que evidenciam a influência do julgado; litigantes que acionam o Judiciário com fundamento no julgamento, etc. Como visto acima, o Judiciário não interfere na fase de agendamento das políticas públicas, sendo o controle por ele exercido voltado para as demais fases do ciclo das políticas públicas. Todavia, isso não significa que não afete indiretamente o mesmo, pois o impacto causado à comunidade de práticas pode fazer com que essa passe a gerar pressão no debate público a ponto de provocar um redirecionamento na postura dos atores do campo político na fase do agendamento da política pública, para promover ações que extrapolem as esperadas pelo simples cumprimento da sentença.

Impende lembrar, também, os efeitos identificados por Garavito (2011, p. 1.683-1.688) para mensurar a eficácia da sentença estruturante no emblemático caso colombiano da população deslocada por conflitos armados, citados no capítulo anterior (item 3.1). Dentre os efeitos mencionados pelo autor, percebe-se que esta fase de avaliação de impacto pode gerar efeito participativo (com o engajamento da comunidade de práticas), efeito setorial (com a incorporação dos fundamentos da decisão e sua utilização como argumento no debate público, adotando a sua linguagem para focalizar suas reivindicações) e efeito de reformulação (colocando sob os holofotes o problema estrutural como um problema de direitos humanos e fundamentais que clama por uma atuação diferenciada do Estado).

Essa etapa é extremamente relevante para propulsionar o diálogo institucional quando se constata as já mencionadas cargas de inércia (*burdens of inertia*) ou omissões deliberadas por uma maioria representativa contrária ao enfrentamento do

problema das minorias nos demais Poderes. É essa prática social desencadeada pela comunidade de práticas que é capaz de gerar pressão pública para a abertura de um diálogo que, *a priori*, poderia se mostrar inviabilizado por parte de outras instituições (em especial o Legislativo, diante da maior independência desse sobre o controle jurisdicional).

Evidencia-se, desse modo, a importância dessa fase para se avançar para as etapas seguintes. O cumprimento espontâneo dos dispositivos da sentença estruturante pelas instituições pode ocorrer simultaneamente a essa primeira etapa, contudo isso não retira a sua importância para compreender também os impactos simbólicos e indiretos da decisão sobre a sociedade.

Avançando para a segunda etapa do estudo do impacto, essa analisa a resposta institucional para as novas demandas geradas pela decisão, que pode acarretar mudanças institucionais estruturais. Geralmente o alvo dessa fase é o Estado (para prover reparações ou proteger populações vulneráveis), porém também pode ser direcionado para organizações não governamentais que possam responder por essas ações. Pode-se constatar uma resposta positiva (ou seja, uma nova legislação, jurisprudência, ou currículo educacional), assim como é possível que as demais instituições ignorem essas novas demandas ou mesmo atuar contra elas (efeito *backlash*). Mudanças estruturais reformulam as instituições formais, por isso deve-se distinguir ações individuais (impacto nas práticas) das ações institucionais que revelam um impacto estrutural. Por fim, os idealizadores dessa etapa (Ocaña e Pérez-Liñan, 2024, p. 187-190) ainda esclarecem que são ao menos cinco as áreas nas quais se podem perceber transformações: legislação, jurisprudência, política pública, estrutura institucional e mudança curricular, essa última importante para a difusão das ideias.

Entende-se ser essa a fase que o monitoramento deve se debruçar, atentando-se para as transformações institucionais que estão sendo geradas pelas decisões. Afinal, o estado de desconformidade inconstitucional que leva à interferência do Poder Judiciário é a inação (deliberada), omissão e/ou insuficiência dos demais órgãos e agentes estatais no enfrentamento ao problema social que se apresenta como um problema estrutural. A tutela jurisdicional nos processos estruturais que compõe o objeto deste estudo evidenciam um propósito de coordenação pelo Judiciário para as demais instituições cumprirem o seu papel dentro dos parâmetros mínimos do que se espera deles e impostos pelos mandamentos constitucionais.

É neste momento que se avaliam os efeitos identificados por Garavito (2011, p. 1.683-1.688) primordiais para a correção da atuação das instituições: efeito de desbloqueio (constatando se as amarras burocráticas foram superadas), efeito de coordenação (compreendendo como a tutela jurisdicional impactou de forma material, direta e indiretamente) e efeito nas políticas públicas (com a realocação de recursos, formulação ou reformulação da política pública e sua implementação).

Por fim, o estágio final é observado no âmbito dos direitos da população alvo, refletindo os resultados sociais que foram gerados como efeito da decisão judicial. Os processos transformadores que alcançam essa fase são os mais bem sucedidos porque eles mudam o modo como a população experiencia os seus direitos. Enquanto é relativamente fácil para a comunidade de práticas se apropriar das propostas transformadoras da decisão adotada, há maior dificuldade de se alcançar uma reforma institucional com uma resposta positiva de todos os envolvidos e ainda mais complexo atingir os resultados sociais desejáveis, pois mesmo com uma resposta institucional positiva os resultados não são garantidos (Ocaña e Pérez-Liñan, 2024, p. 190-191). Isso porque há muitos outros fatores que afetam a realidade social, sendo a complexidade que envolve a situação objeto de transformação uma dificuldade enfrentada para a promoção das transformações desejadas, o que também dificulta documentar o impacto causado pelas sentenças estruturantes.

Esse último estágio da análise do impacto só é alcançado após as mudanças evidenciadas nas fases anteriores. É nessa fase que será possível identificar as transformações sociais que concretizam (ou buscam concretizar) os direitos humanos e fundamentais objeto de tutela. Portanto, a percepção de concretização dos direitos e indicadores de eficácia da política pública são mensurados nos resultados sociais, os quais são afetados por inúmeros fatores (extrapolando os impactos causados exclusivamente pela sentença estruturante). Logo, além da complexidade da avaliação em razão das inúmeras variáveis que podem afetar os resultados sociais, é importante também compreender que esses são resultados de um prolongado processo de implementação das medidas na política pública acompanhada.

Disfuncionalidades institucionais, impende lembrar, são reflexos de problemas estruturais enraizados de tal modo na sociedade que, como visto acima, permite compreender o racismo institucional como algo inserido no contexto maior e mais profundo do racismo estrutural. Como abordado anteriormente, é relevante compreender que o Poder Judiciário não possui capacidade de, por si só, resolver por

completo as mazelas da sociedade racista. Igualmente, sua função e sua vocação transformadora sobre as políticas públicas também não implicam em um papel ilimitado no combate ao problema estrutural. Diante disso, há de se compreender qual o objetivo da fase de monitoramento de um processo estrutural.

Portanto, em que pese seja possível constatar alguns resultados sociais como consequências das medidas judiciais empregadas, sua avaliação como mecanismo de auferir o exaurimento da fase de monitoramento levará a processos de cumprimento de sentença extremamente longos, arrastando-se por décadas, e demandará adaptações constantes aos problemas sociais que serão enfrentados no curso do monitoramento. Entende-se que esse não é (ou não deveria ser) o objetivo do controle jurisdicional exercido pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que suas decisões apontem para uma necessidade de demonstrar os efeitos das medidas empregadas. A título exemplificativo, na ADPF 347, após o deferimento da cautelar, em 2015, o acórdão que julgou o mérito buscou ressaltar (Brasil, 2023a, p. 114 e 128) resultados como uma redução de 3,6%, até 2022, na taxa de encarceramento e um aumento de 28,5% no número de vagas, sendo que a adoção das audiências de custódia resultou na conversão em liberdade de 40% das prisões em flagrante (gerando uma economia de 13,8 bilhões de reais ao Erário). Em que pese os números serem importantes para respaldar a decisão tomada, não se pode mensurar a eficácia e muito menos a legitimidade de uma decisão como se fosse uma política pública, dependendo dos resultados sociais para avaliar o seu impacto.

Cumprido destacar que o STF recém encerrou a fase de monitoramento da ADPF 709, sendo que, segundo Casimiro e Mello (2025), para a compreensão de quando encerrar o processo, a Corte entendeu ser necessário indicar alguns pressupostos e critérios para a sua conclusão. O primeiro pressuposto é compreender que não se busca alcançar uma realidade perfeita, a ponto de sanar todas as violações de direitos, cabendo ao Poder Executivo e Poder Legislativo o esforço de continuamente aprimorar as políticas e instituições públicas. O segundo pressuposto é o de que o processo estrutural deve ser encerrado quando as instituições responsáveis pela solução tenham deixado o estado de inércia e corrigido as principais falhas, atuando adequadamente para o enfrentamento do problema. Já o momento adequado implica em identificar os principais problemas estruturais encontrados e quais as soluções foram implementadas para resolvê-los, com indícios concretos de que as instituições

estão adequando a sua atuação e serão capazes de lidar com os desafios que se seguem.

Com essa concepção, o processo estrutural acaba aparentando um viés mais instrumental do que material. Porém, de fato, haverá a necessidade de constatar ganhos materiais significativos com as alterações empregadas, esperando indícios significativos da melhora, para tão somente depois encerrar o monitoramento. Ou seja, reestruturar as instituições para que essas cumpram com seu papel constitucional na materialização dos direitos fundamentais, retendo a jurisdição até a materialização do direito se demonstrar viável pela reformulação então empregada.

O modelo de avaliação proposto neste trabalho implica em acrescentar o impacto institucional como elemento a ser observado pelo Tribunal. Ou seja, para além do cumprimento das medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, hão de ser observadas as transformações em cinco diferentes dimensões: legislação, jurisprudência, política pública, estrutura institucional e mudança curricular. Esse olhar permite, de forma objetiva e com critérios claros, a constatação de efeitos diretos, indiretos e simbólicos que podem ser gerados, mesmo quando contrários ao viés de proteção concedido pelo STF, diante dos possíveis efeitos negativos (como o efeito *backlash*), que também podem ser constatados.

Acrescentar ao escopo do monitoramento a busca ativa por informações de projetos de leis, mesmo de entes da Federação não diretamente envolvidos com a ação, pode contribuir para a compreensão de como os legisladores estão absorvendo as sentenças estruturantes e, direta ou indiretamente, mobilizando o Legislativo a dar uma resposta institucional para o problema estrutural enfrentado. Inclui-se neste ponto também as alterações em dispositivos normativos por órgãos regulatórios. O próprio Projeto de Lei n.º 3 de 2025 é um exemplo de efeito indireto dos julgados como os mencionados neste trabalho, ao afirmar, em sua justificção, que “o processo estrutural é uma realidade que se consolidou (...), oferecendo resultados mais satisfatórios do que as técnicas processuais, individuais e coletivas, até então aplicadas aos litígios dessa natureza” (Brasil, 2025b, p. 14).

Do mesmo modo, a observância nas transformações da jurisprudência dos demais Tribunais brasileiros durante a fase de monitoramento são primordiais para identificar o impacto dentro do próprio Poder Judiciário, repercutindo até mesmo na linguagem (ao compreender o problema como estrutural) e fundamentação de outras decisões. No tocante ao racismo estrutural abordado nas decisões supracitadas, será

possível avaliar se os julgadores passarão a ser sensibilizados pelo contexto sociológico da racialização e perfilamento constatado no sistema penal, que marginaliza a população negra, para melhor compreensão dos critérios subjetivos que interferem em suas decisões. Observa-se, também, que as medidas determinadas na ADPF 635, a título exemplificativo, estão amplamente voltadas para a correção das ações policiais. Porém, não basta apenas uma resposta institucional por parte da polícia, é necessário que os demais Tribunais incorporem, em sua análise, a compreensão das abusividades e ilegalidades cometidas pelos agentes policiais em novas incursões (em todo o território brasileiro, não apenas no Estado fluminense), no exercício de controle da atuação daquela instituição. Esses exemplos demonstram como a resposta institucional dos magistrados é um importante efeito de coordenação para a efetividade das correções almejadas.

Os impactos na política pública podem mostrar-se extremamente complexos, pois, além de planejar e implementar os planos elaborados para atender às determinações do Judiciário, outras alterações podem advir dessas modificações e, com isso, melhorar a atuação do Estado ou mesmo evidenciar novos problemas a serem enfrentados, exigindo do formulador da política novas soluções criativas. Em outras palavras, os efeitos sobre as políticas públicas demandam uma compreensão mais abrangente, em nível macro, sobre essas respostas institucionais. Os desdobramentos da política pública para além dos observados pelo simples cumprimento das medidas constantes na sentença, em razão do efeito de desbloqueio ao exigir a reformulação da atuação, ampliam a avaliação dos efeitos da decisão, bem como permite investigar e mensurar mais dados para evitar o retrocesso após o fim da fase de monitoramento.

No tocante aos impactos na estrutura institucional, exige-se, para além do atendimento de reformulações determinadas pelo Judiciário, a análise da reestruturação organizacional por iniciativa da própria instituição ou de outras instituições similares que não estavam diretamente envolvidas na ação. Isso implica em analisar as mudanças na capacidade orçamentária, número de agentes envolvidos, estrutura física e equipamentos disponibilizados, serviços prestados, interações entre as instituições envolvidas, entre outras reformas. O exemplo da incorporação de câmeras nas fardas dos policiais por diferentes Estados, que não apenas o Rio de Janeiro, demonstra o impacto da ADPF 635 para além da instituição policial fluminense.

Por último, o impacto na mudança curricular pode ser observado na formação dos agentes dessas instituições e nas instituições de ensino, discutindo o problema estrutural a partir da perspectiva de proteção aos direitos humanos e fundamentais. Ao promover a deliberação sobre o problema, há um impacto (ainda que indireto e/ou mesmo simbólico) para a reestruturação das instituições no pilar básico que as compõe: as pessoas. O Plano Nacional Pena Justa apresentado na ADPF 347, por exemplo, tem como uma das metas a “elaboração de proposta de inserção na matriz curricular do ensino fundamental, médio e universitário, de informações sobre a história da punição e dos grupos criminalizados e violados” (Brasil, 2025a, p. 186 e 439), o que demonstra que os impactos da decisão alcançam muito mais pessoas do que apenas as diretamente envolvidas com o sistema carcerário.

Entende-se que esses cinco campos de análise são primordiais para a incorporação do impacto da sentença como elemento de avaliação no monitoramento dos remédios estruturais. Essas informações servirão ao julgador para compreender melhor como transcorreu a resposta institucional para as novas demandas e situações geradas após a decisão, com a finalidade de melhor sopesar o *status quo* identificado no momento da avaliação na fase de monitoramento. Assim, respeitando a capacidade institucional do Judiciário, evidencia-se melhor sua função de recolocar as instituições novamente alinhadas com os objetivos constitucionais, para que essas passem a impulsionar as ações estatais para assegurar a concretização dos direitos envolvidos.

Essas respostas institucionais elencadas acima contribuem para uma avaliação mais completa das correções das disfuncionalidades das instituições responsáveis e das soluções aplicadas para deixar o estado de inércia ou de proteção insuficiente. O prazo proposto pelo Judiciário para fins de monitoramento não exigiria um período tão longo, permitindo uma reavaliação em poucos anos de implementação. O modelo proposto também contribui para a decisão do julgador sobre o momento adequado para encerrar o processo estrutural, com indícios concretos de que as instituições estão adequando a sua atuação e serão capazes de lidar com os desafios que se seguem. Outrossim, fornece informações importantes para mitigar o risco de retrocesso com o fim da tutela judicial sobre essas instituições e, igualmente, permite critérios para posterior avaliação da consolidação dos remédios estruturais empregados a longo prazo. Por fim, com a correção das instituições, eventuais novas deficiências ou inércia de atuação poderiam ser combatidas por meio de ações do

modelo tradicional (não estrutural), cabendo aos órgãos fiscalizadores (como o Ministério Público e a Defensoria Pública, por exemplo) a distribuição de demandas judiciais pontuais para o cumprimento das obrigações assumidas pelas instituições responsáveis.

As decisões, como analisado, não possuem a atrevimento de acreditar que solucionarão os problemas simplesmente declarando um estado de coisas inconstitucional ou um compromisso significativo, mas sim uma constatação de que há uma necessidade, ou melhor, uma imposição constitucional para que se saia de uma inércia ou de uma ação mínima e insuficiente, para um estado de atuação contínua, progressiva e gradual de transformação da situação enfrentada. O reconhecimento desses institutos do direito comparado, quando aplicados nos termos identificados na jurisprudência nacional, assinalam uma reprovação às instituições e evidenciam sua falibilidade. Se o cumprimento do acórdão não resultar no fim das violações de direitos fundamentais no sistema carcerário, ao menos poderá haver um significativo impacto para a defesa dos mesmos na política pública hoje existente. Nesse sentido, importa destacar a passagem no final do acórdão proferido pelo STF da ADPF 347, onde o Min. Barroso (Brasil, 2023a, p. 326) menciona que

Esse é um tema, como todos sabemos, de difícil solução em toda parte do mundo. Não há uma solução perfeita, nem creio que com essa decisão se consigam resolver todos os problemas, mas espero que seja um passo relevante para melhorar, minimamente que seja, as condições degradantes do sistema prisional brasileiro, em respeito às pessoas que estão lá, privadas de liberdade, mas não de dignidade, e no interesse da sociedade, a partir da premissa que estabelecemos de que um sistema penitenciário deficiente realimenta a criminalidade.

Voltando-se novamente ao direito comparado, cuja experiência pode contribuir para essa reflexão, percebe-se que, de modo similar ao colombiano, a jurisprudência argentina também desenvolveu seus processos estruturais, sendo interessante o caso abaixo para compreender os critérios utilizados para o encerramento da fase de monitoramento da decisão. A primeira “megacausa” apreciada pela Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina foi o caso “Mendoza, Silvia”, que teve como objeto um conflito ambiental estrutural a partir de uma ação de amparo contra o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires e o Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, além de quarenta e quatro empresas, pelo dano ambiental na bacia do rio Matanza-Riachuelo (Sagüés, 2025, p. 2). Essa ação iniciou em 2004, com 17 autores que

expuseram uma situação histórica e estrutural de contaminação por metais pesados e compostos orgânicos, multiplicada por omissões sistemáticas do Poder Público. Além dos autores, a ação possuía um potencial de ação estrutural em razão do impacto nos demais terrenos contaminados, impacto nas águas subterrâneas e superficiais, bem como no solo.

Frente a esse desafio, a Corte se declarou competente e delimitou as pretensões da ação a fim de organizar o processo em junho de 2006. Em agosto daquele ano, foi apresentado o “*Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*” com conteúdo político-institucional, saneamento e aspectos sociais para o enfrentamento do problema, com a recomposição ambiental e social para reparar os danos históricos infringidos. Em fevereiro de 2007, a Corte passou a requerer informes periódicos da parte demandada para monitorar as medidas adotadas e cumpridas em matéria de prevenção, recomposição, auditoria ambiental, avaliação do impacto ambiental das empresas e as ações levadas a cabo no setor industrial, populacional e prevenção em matéria de saúde. Em julho de 2008, sobreveio acórdão definitivo em matéria de recomposição e prevenção do dano ambiental coletivo, cujo núcleo decisório se concentrou no cumprimento do “*Plan Integral de Saneamiento Ambiental*” (PISA). O acompanhamento dos desdobramentos do processo se desenrolou até que, em outubro de 2024, vinte anos após o início do processo e 16 anos após a sentença de mérito, fosse encerrada a supervisão do cumprimento e o trâmite do processo jurisdicional.

Sagües (2025, p. 17) apontou para o final inconclusivo com o fim do processo de supervisão de cumprimento da sentença após vinte anos de tramitação. Destacou que a atuação do Tribunal se deu por encerrada, uma vez que (i) foram definidos claramente metas a se cumprir; e (ii) foi estabelecido o órgão encarregado da sua instrumentalização. Considerou-se, desse modo, satisfeitos os objetivos institucionais pressupostos pela sentença da Corte com a aprovação do PISA e a criação da “*Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo*” (ACUMAR), responsável pelo seu cumprimento:

*En síntesis, podría concluirse de lo expuesto que la dimensión institucional del conflicto estructural es comprendida de manera idónea por el PISA y el ACUMAR, y su dimensión funcional se ve satisfecha por el avance con grado sucinto y progresivo, aunque diverso, en su ejecución, dado que se trataba de mandas de ejecución permanente o prolongada de manera dinámica. En efecto, ese tiempo prolongado (respecto de las mandas de finalización cierta)*

*o un tiempo indefinido (en el supuesto de las mandas de ejecución permanente) en juego es lo que produce que "la medición detallada de los resultados que alcancen estas nuevas estructuras no forma parte del cometido de este tribunal". Así, se concluye que la Corte ha cumplido su propósito en la causa, al generar la reforma estructural que resultaba imprescindible para alinear la actividad del Estado con los principios y derechos consagrados en la Constitución, y alterar el statu quo estructural de afectación preexistente (Sagües, 2025, p. 17).*

No que tange à aferição dos resultados alcançados ao longo da fase de monitoramento, o Tribunal destacou a exigência de não regressividade, de modo que as ações futuras de todas as partes envolvidas devem se ajustar às regras já estabelecidas para evitar o retrocesso. Desse modo, o caso evidencia a dificuldade de aferição da terceira etapa de avaliação de impacto acima trabalhada, mesmo porque há enorme dificuldade de se compreender quando é possível alcançar um estágio de resultados sociais que consolide uma posição de modo a impedir o retrocesso ao estado de desconformidade anteriormente identificado.

Por essa razão, conclui-se que o monitoramento das sentenças estruturantes seja voltado para o segundo estágio. Uma vez que a atuação de coordenação do Poder Judiciário tenha sido desempenhada, cuja função seja suficiente para recolocar as instituições novamente alinhadas com os objetivos constitucionais, essas passarão a impulsionar as ações estatais para assegurar o cumprimento do plano por elas traçado. Observa-se, igualmente, a importância do prazo inicialmente fixado para avaliação da execução do plano no sentido de avaliar o engajamento das instituições pela Corte, e não propriamente os resultados sociais, pois estes estarão sempre sujeitos a fatores diversos e demandam execução permanente.

O desfecho que levasse em consideração a avaliação da eficácia e os principais efeitos, diretos e indiretos, sobre a realidade social de grupos vulneráveis, levaria a uma atuação prolongada da jurisdição, que comprometeria sua capacidade institucional e a críticas sobre o controle da política pública por tempo tão prolongado. Por outro lado, o encerramento do monitoramento que conclua pela avaliação satisfatória da reformulação da atuação das instituições envolvidas delimitaria melhor o escopo do cumprimento de sentença, não só observando o atendimento das medidas determinadas pela decisão, mas também os impactos gerados para a adequação das políticas públicas que, prosseguindo sua regular implementação, levarão ao enfrentamento dos problemas estruturais sociais pelas vias legitimamente adequadas, graças à atuação da tutela jurisdicional no controle das políticas públicas,

sob um olhar do constitucionalismo transformador, especialmente no enfrentamento à discriminação racial.

## 5 CONCLUSÃO

A análise proposta neste trabalho parte da compreensão do Direito pelo olhar do constitucionalismo transformador, que reconhece o importante papel da jurisdição constitucional na proteção dos direitos humanos e fundamentais, de modo a reforçar os mandamentos constitucionais. Estes demandam do Estado a defesa contra violações de direitos e a promoção de medidas que tenham como finalidade atender aos objetivos previstos na própria Constituição e em tratados que versam sobre direitos humanos. Para alcançar esses objetivos, a Constituição impõe constantes mudanças sociais, não admitindo uma interpretação meramente descritiva dos direitos, mas também uma perspectiva prescritiva para a promoção deles. Diante do descompasso entre as promessas constitucionais e os mecanismos institucionais para a sua implementação, como ficou evidente com a analogia da “sala de máquinas” no contexto latino-americano, observa-se o Judiciário desempenhando um papel que ajuda, gradativamente, a implementar esse projeto arquitetado pela Constituição, apontando pontos cegos e identificando cargas de inércia, suprimindo falhas estruturais que provocam o desamparo de grupos em situação de vulnerabilidade.

O exame da atuação das Cortes Constitucionais, em especial do Supremo Tribunal Federal brasileiro, evidencia que a jurisdição constitucional contemporânea ultrapassa a simples função de subsunção normativa, assumindo (excepcionalmente) um papel criativo e transformador. Isso porque nem sempre as instituições democráticas irão alcançar um balanço apropriado que assegure o exercício de seus poderes dentro dos limites que a própria Constituição exige. Como ressaltado ao longo deste trabalho, o desempenho desse papel pela Corte ocorre tão somente quando evidenciada a falência dos demais meios para enfrentar as desconformidades que solapam os direitos assegurados pelo texto constitucional.

A inação, omissão ou insuficiência na proteção de direitos de minorias legitima a ingerência judicial para salvaguardar os direitos e as garantias de determinadas minorias e grupos vulnerabilizados, como as vítimas de discriminação racial, que, representativamente, não conseguem assegurar sua mínima fruição pelos meios tradicionais. Ao resguardar os direitos fundamentais, o STF tem se revelado um ator decisivo (como revelam os Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos) na construção de uma sociedade mais democrática

e igualitária, contribuindo para a efetivação de promessas constitucionais e para a superação de discriminações estruturais que ainda marcam a realidade nacional.

O constitucionalismo transformador, enquanto projeto normativo e político de longo prazo, confere à Constituição a missão de ser não apenas um instrumento de organização estatal, mas também de transformação social. Nesse sentido, compreende-se que a Constituição de 1988, ao enunciar objetivos fundamentais como a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos sem preconceitos ou discriminações, estabelece mandamentos que vinculam todos os Poderes do Estado e legitimam a atuação jurisdicional voltada à concretização de tais finalidades. A jurisdição constitucional, portanto, permite o acesso a ferramentas que possibilitam catalisar as mudanças estruturais necessárias para o enfrentamento de problemas sociais e culturais estruturais, atuando como guardião dos direitos fundamentais e como instância de controle contra os mais severos déficits do processo democrático e das políticas públicas (em sua insuficiência / ineficiência) voltadas para a concretização desses direitos.

A abordagem do constitucionalismo transformador serve como uma lente para uma leitura apropriada dos comandos das Constituições, buscando coibir práticas discriminatórias e vocacionando o trabalho de todos os subordinados ao ordenamento jurídico por elas constituído de modo a instrumentalizar os legítimos desígnios que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

A atuação da jurisdição constitucional na proteção dos direitos humanos e fundamentais é função inerente à instituição pelo seu caráter contramajoritário e de último intérprete da Constituição, bem como sua função dentro do controle de convencionalidade quando observado o contexto de proteção multinível dos direitos. Impende ressaltar que esse papel lhe foi concedido pela própria Constituição e permite o equilíbrio que se espera de uma sociedade plural e democrática. Como consequência dessa proteção, requer-se da Corte uma atuação enfática na defesa dos direitos humanos e fundamentais quando constatada situação de sistemática violação de direitos ou discriminação estrutural. A Constituição de 1988 impõe, de forma declarada, os seus objetivos para o Estado brasileiro, determinando a todos os que se submetem à sua jurisdição a perseguição das transformações sociais que por ela são almejadas.

Neste contexto, o STF configura-se, em certa medida, como o último ator disponível às minorias e grupos vulnerabilizados para reivindicar a defesa desses

direitos assegurados pela Constituição, quando constatada a falência do sistema democrático e institucional para perseguir a preservação de um núcleo de direitos, os quais são violados de diferentes formas diante de uma discriminação que, no caso do racismo, possui caráter estrutural. Assim, quando desamparados, seja por omissão ou insuficiência da atuação estatal, é necessário corrigir a atuação das instituições para o enfrentamento do problema estrutural que antes restava invisibilizado. Diante disso, entende-se cumprido o primeiro objetivo proposto.

A experiência brasileira insere-se no contexto mais amplo do constitucionalismo do Sul global, que abraça a constante mudança imperativa pelos comandos da Constituição, direcionada aos fins por ela estabelecidos, e uma função mais ativa do julgador, em vez de uma postura passiva e deferente no controle jurisdicional. Igualmente, se inclui no *ius constitutionale commune* latino-americano, este último marcado pelo diálogo entre as jurisdições nacionais e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Esse movimento de convergência revela a consolidação de uma prática jurisdicional que compartilha parâmetros comuns de proteção e promoção de direitos, voltada ao enfrentamento de desigualdades históricas e ao fortalecimento da democracia constitucional na região. O STF, ao dialogar com as diretrizes interamericanas, firmar cooperação técnica com a Corte IDH e ao adotar decisões com vocação transformadora, contribui para esse corpo jurídico comum, reforçando o caráter coletivo e regional da luta contra as violações estruturais de direitos, bem como reforçando um grande bloco de constitucionalidade que entrelaça os direitos humanos aos direitos fundamentais. Isso aproxima o Judiciário nacional da jurisprudência da Corte IDH e demais atores do SIDH, incorporando assim uma lógica de proteção multinível que tem se desenvolvido na América Latina.

Nesse processo, destaca-se a importância das chamadas medidas estruturantes, por meio das quais os tribunais buscam enfrentar problemas de ordem sistêmica que não podem ser resolvidos apenas no plano individual ou coletivo. Tais decisões, denominadas “sentenças estruturantes” ou “macro sentenças”, visam à correção de violações generalizadas de direitos fundamentais e demandam a atuação coordenada de múltiplos atores institucionais. No caso brasileiro, exemplos como a intervenção judicial em políticas públicas de saúde, educação, igualdade de gênero, proteção de povos indígenas e segurança pública revelam que o STF tem assumido

essa perspectiva, impondo ao Estado a adoção de políticas efetivas que respondam a situações de injustiça estrutural.

Dessa forma, constata-se que o papel transformador da jurisdição constitucional não se limita a assegurar o texto constitucional em abstrato, mas se concretiza na criação de condições reais para o exercício dos direitos fundamentais. O uso de sentenças estruturantes (e incorporação de institutos como ECI) para enfrentar os problemas estruturais, como a discriminação racial, surge como um interessante mecanismo para o cumprimento das disposições constitucionais. O constitucionalismo transformador, ao mesmo tempo em que reforça a função contramajoritária das Cortes Constitucionais, também as legitima como instâncias de diálogo democrático e como instrumentos de concretização de uma cidadania substantiva. Assim, ao desempenhar sua função de último intérprete da Constituição, o Supremo Tribunal Federal brasileiro confirma sua vocação transformadora, buscando atuar como catalisador das mudanças sociais necessárias para a construção de uma sociedade mais livre, justa, igualitária e inclusiva.

A partir da compreensão do papel da jurisdição constitucional, a adoção das ferramentas de um processo estrutural permite à Corte adotar medidas dialógicas com os demais Poderes, com o objetivo de destravar as amarras burocráticas e introduzir na agenda pública os assuntos complexos que demandam a ampla participação dos órgãos e agentes estatais para combater as violações estruturais de difícil solução. O desenvolvimento das sentenças estruturantes na jurisprudência brasileira permite promover as transformações sem, com isso, levar o Judiciário a interferir, *a priori*, no âmbito das decisões democráticas dos Poderes políticos, de modo que sua atuação não se aproprie de uma legitimidade ou poder que, em regra, não possui.

Os remédios estruturais têm o condão de conceder, nos casos mais graves, uma alternativa para o enfrentamento de um *status quo* de extrema desigualdade estrutural ou graves e sistêmicas violações de direitos. Frente a bloqueios institucionais, é necessário adotar ferramentas que sejam capazes de transformar a realidade para atender aos mandamentos constitucionais que não admitem uma postura passiva e de inércia do Estado.

As sentenças estruturantes configuram-se como um instrumento jurisdicional singular, voltado ao enfrentamento de problemas complexos e persistentes, que não logram ser solucionados pela tutela ordinária (não estrutural). Suas características essenciais distinguem-se pela orientação prospectiva, pela natureza coletiva de seus

efeitos, pela flexibilidade procedimental marcado por um procedimento bifásico e pela possibilidade de atuação dialógica entre diferentes atores institucionais e sociais. Para tanto, a postura jurisdicional transita entre uma atuação conversacional, experimentalista e gerencialista, retendo a jurisdição na fase de monitoramento, de modo que as atividades cognitiva e executiva convivam em um mesmo momento processual, relativizando a noção de coisa julgada (ao reter a jurisdição nesse procedimento bifásico).

Nessas decisões, o magistrado não se limita a declarar a existência de uma violação de direitos, mas estrutura medidas destinadas a reorganizar a atuação de órgãos públicos e a implementação/correção de políticas públicas. Desse modo, busca enfrentar as causas estruturais que sustentam desigualdades históricas com uma dose de experimentalismo, adaptando o procedimento às desconformidades enfrentadas. A sentença estruturante não apenas busca a reparação imediata, mas também a transformação da realidade social, promovendo reestruturações institucionais e reformulação de políticas públicas para superar o *status quo* que afronta os preceitos constitucionais.

A experiência comparada revela o potencial desse instrumento como ferramenta do constitucionalismo transformador, permitindo metas amplas e caminhos de implementação, sem retirar dos demais atores a sua competência para a tomada de decisões substantivas. O modelo norte-americano das *structural injunctions*, inaugurado pelo emblemático caso *Brown v. Board of Education*, demonstrou que decisões judiciais podem romper padrões de discriminação institucionalizada, como a segregação racial, e desencadear mudanças estruturais duradouras. Já a jurisprudência colombiana, a partir do instituto do *estado de cosas inconstitucional*, revelou a possibilidade de enfrentar violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais por meio da coordenação de múltiplos órgãos estatais e da supervisão judicial contínua, como exemplificado na *Sentencia T-025/2004* sobre a população deslocada pelo conflito armado. Por sua vez, a experiência sul-africana, com o *compromisso significativo*, destacou a importância de processos participativos e dialógicos, nos quais o Poder Judiciário promove a construção coletiva de soluções junto às partes interessadas, ampliando a legitimidade das decisões e fortalecendo a democracia constitucional.

Esses três referenciais — *structural injunctions*, *estado de cosas inconstitucional* e *meaningful engagement* — oferecem subsídios teóricos e práticos para a

consolidação das sentenças estruturantes na jurisprudência nacional, com as devidas adaptações ao ordenamento jurídico brasileiro. Cada modelo evidencia dimensões distintas, mas complementares: a imposição de mudanças estruturais necessárias, a supervisão judicial contínua diante de violações persistentes e a promoção do diálogo institucional e social. Ao conjugar esses elementos, o Judiciário brasileiro pode desenvolver um modelo próprio, adequado ao contexto constitucional e institucional do país, que combine firmeza na proteção de direitos fundamentais e abertura para soluções dialógicas e cooperativas.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já vinha adotando medidas com natureza estrutural de forma incipiente, mas a assunção da lógica de processo estrutural se iniciou com a apreciação de medidas cautelares na ADPF 347, ao reconhecer o ECI do sistema penitenciário, o que representou um marco no uso desse instrumento. A ADPF 742, ao tratar da proteção das comunidades quilombolas durante a pandemia de Covid-19, evidenciou novamente a vocação transformadora da jurisdição constitucional, ao cobrar do Estado brasileiro a adoção de políticas públicas específicas para proteger esse grupo em situação de vulnerabilidade. A ADPF 635, relativa à letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, igualmente demonstrou a utilização de medidas estruturantes para reduzir violações de direitos humanos em operações policiais, além do reconhecimento do ECI que se converteu em compromisso significativo quando do julgamento do mérito. E, considerando-se a análise realizada em relação a estas decisões, é possível extrair uma atuação experimentalista, voltada para o diálogo institucional, provocando em especial a Administração Pública à elaborar planos para o enfrentamento dos problemas estruturais, sem com isso renunciar à jurisdição durante a fase de monitoramento.

Constata-se, portanto, que com a incorporação das sentenças estruturantes à jurisprudência do STF, a Corte assume importante papel de coordenação para a promoção da igualdade material e no enfrentamento da discriminação estrutural. Elas reafirmam o compromisso constitucional com a dignidade humana, a justiça social e a inclusão, convertendo a jurisdição constitucional em instrumento efetivo de transformação social. Diante disso, entende-se cumprido o segundo objetivo proposto.

A análise do racismo estrutural e do racismo institucional revela que tais fenômenos não se restringem a manifestações pontuais de preconceito, mas constituem engrenagens profundas e persistentes que organizam a sociedade brasileira. O racismo estrutural manifesta-se como um padrão histórico de

desigualdade, reproduzido nas instituições, nas relações econômicas, nos espaços de poder e nas políticas públicas, resultando na marginalização sistemática da população negra. Já o racismo institucional evidencia-se quando órgãos e instituições do Estado, seja por ação direta ou por omissão, contribuem para a manutenção dessas desigualdades, limitando o acesso de negros a direitos básicos como saúde, educação, moradia e segurança. Em ambos os casos, o resultado é a violação reiterada de direitos fundamentais e a perpetuação de um quadro de exclusão social que fragiliza a própria democracia constitucional.

A compreensão desses fenômenos exige uma análise a partir de diferentes abordagens do princípio da igualdade para alcançar um grau de compreensão que permita a elaboração de remédios mais apropriados para o enfrentamento do problema estrutural. Sob a perspectiva formal, a igualdade é concebida como tratamento isonômico, garantindo que todos sejam iguais perante a lei. Contudo, essa abordagem se mostra insuficiente diante das desigualdades raciais enraizadas na sociedade brasileira. Nesse sentido, a igualdade material emerge como parâmetro normativo indispensável, permitindo reconhecer que a efetiva proteção de grupos historicamente discriminados exige medidas diferenciadas, políticas públicas afirmativas e intervenções estatais estruturantes. A conjugação dessas concepções evidencia que o enfrentamento do racismo estrutural pressupõe não apenas a neutralidade formal do Estado, mas também sua atuação ativa na remoção de barreiras históricas que impedem a plena fruição da cidadania pela população negra.

Também foram exploradas abordagens mais densas e capazes de dar respostas à complexidade das desigualdades raciais. A compreensão da igualdade como não submissão coloca em evidência a necessidade de apreciação do contexto histórico e sociológico que leva às práticas e estruturas que submetem a população negra a posições permanentes de dominação e exclusão. Esse enfoque evidencia que a violação da igualdade não se dá apenas pela ausência de neutralidade formal, mas sobretudo pela manutenção de relações sociais hierárquicas que naturalizam a subordinação racial.

Por sua vez, a igualdade como reconhecimento enfatiza duas dimensões diferentes da injustiça que requerem remédios próprios para o seu enfrentamento. A primeira dimensão, político-econômica, compreende a disparidade material já denunciada e que requer a redistribuição de renda, reorganização do trabalho, controles democráticos de investimento ou transformações nas estruturas

econômicas básicas. A segunda dimensão é a simbólica e cultural, que exige que as instituições e a sociedade reconheçam a identidade, a história e a dignidade de uma determinada minoria, as quais foram historicamente desrespeitadas e desvalorizadas. Trata-se de uma abordagem que não apenas denuncia a discriminação, mas reafirma positivamente os direitos culturais e a relevância da diversidade, enfrentando as múltiplas formas de invisibilização e de desvalorização, como as que historicamente marcaram a experiência da população negra no Brasil. Observa-se, desse modo, que ambas as formas de injustiças geram uma estratificação social, podendo inclusive se sobrepor, e clamam por remédios específicos de redistribuição e de reconhecimento para cada uma.

Já a igualdade compreendida a partir da acumulação de desvantagens evidencia que o racismo estrutural não opera de forma isolada, mas em conjunto com outras formas de exclusão social, como pobreza, desigualdade territorial, falta de acesso a serviços públicos e violência estatal. Essa perspectiva revela que a população negra se encontra submetida a um entrelaçamento de desvantagens que se reforçam mutuamente, sendo possível constatar em certas práticas dentro de uma conjuntura maior (contexto histórico-social) uma percepção de discriminação indireta, exigindo, portanto, políticas públicas estruturantes que sejam capazes de romper o ciclo de exclusão.

A ADPF 347 aborda a discriminação racial ao apontar a criminalização racializada da pobreza, diante do alto índice de pessoas negras encarceradas, desproporcional ao percentual que representam na sociedade. Essa questão impactou nas medidas apresentadas com o Plano Nacional Pena Justa, que abordou a discriminação racial ao incluir medidas de formação e capacitação, bem como previsão de câmaras técnicas de justiça racial. Porém, a decisão não enfrentou diretamente o racismo, não adentrando nas abordagens supracitadas sobre a igualdade, pois o problema estrutural que é objeto da ação são as violações à população carcerária.

Veja-se que na ADPF 742 é ressaltado o compromisso do Estado com a cidadania e a dignidade da pessoa humana, assim como o uso de ações afirmativas para a correção da desigualdade, exigindo uma atuação desigual a favor do discriminado, diante da marginalização e das desigualdades constatadas. Ou seja, frente ao risco sanitário exacerbado para as comunidades quilombolas, justifica-se uma maior proteção. Assim, diante da ausência de planejamento específico para uma

parcela da população que enfrenta em maior proporção a situação de extrema pobreza e um estado de vulnerabilidade e marginalização histórica, entendeu o STF pela necessidade de providências específicas para as comunidades quilombolas. Em que pese não tenha adentrado diretamente no tema do racismo estrutural ou no princípio de não submissão do grupo, mencionou a situação histórica de resistência e luta das comunidades quilombolas, cujos dados evidenciam o entrelaçamento de desvantagens que se reforçam mutuamente, ante a insegurança alimentar, dificuldade de acesso aos serviços essenciais públicos e situação de pobreza.

Na ADPF 635 os Ministros enfrentaram a temática da discriminação racial para analisar a necessidade de protocolos contra a ocorrência de filtragem racial, rechaçando a prática e ratificando sua jurisprudência contra a ilegalidade da busca pessoal por fundada suspeita ancorada em questões como raça, cor da pele ou aparência física (entre outras). A questão racial se mostrou relevante e central ao se analisar os números da letalidade policial, os quais evidenciaram que entre 2019 e 2023 a vitimização de pessoas negras foi 6,4 superior à de pessoas brancas no Rio de Janeiro (enquanto a média nacional é de 4 vezes mais), com 85% das mortes sendo de pessoas negras para uma população que representa 57,78% da população total do Estado. Em razão desse quadro, a decisão criticou a inércia estatal, especialmente para a parcela da população historicamente sub-representada, destacando a população negra e pobre como submetida a alarmantes níveis de letalidade policial.

Cumprir observar que o racismo estrutural não foi, em nenhuma das três ADPF encontradas, o objeto principal de enfrentamento, mas um elemento essencial para a compreensão das pessoas afetadas pelas violações identificadas. Assim, para o enfrentamento do problema estrutural de cada ADPF, se mostrou necessário abordar, ainda que indiretamente, a discriminação racial como um dos elementos percebidos nas violações dos direitos das pessoas prejudicadas. Aguarda-se a divulgação do acórdão da ADPF 973 para o maior aprofundamento da deliberação do Tribunal sobre o problema estrutural da discriminação racial, bem como para compreender quais abordagens do princípio da igualdade serão aprofundadas na fundamentação apresentada pelos Ministros ao abordar o tema.

De todo modo, a conjugação dessas três abordagens — igualdade como não submissão, como reconhecimento e como acumulação de desvantagens — oferece um marco teórico robusto para a atuação da jurisdição constitucional. Elas permitem

que o Supremo Tribunal Federal, ao adotar medidas estruturantes em ações como as ADPFs 347, 742 e 635, fundamente sua intervenção não apenas na correção de violações imediatas, mas também na promoção de transformações sociais duradouras. Assim, compreendida nessas dimensões ampliadas, a igualdade torna-se instrumento fundamental para o enfrentamento efetivo do racismo estrutural e institucional, assegurando que a Constituição seja não apenas um texto normativo, mas um projeto emancipatório voltado à construção de uma sociedade que repudie todas as formas de discriminação racial.

E assim tem sido feito pelo STF, que destacou nos julgados selecionados o impacto social e institucional do racismo, incorporando-o em sua análise no controle jurisdicional dos problemas estruturais identificados. Na ADPF 347, a Corte reconheceu o ECI do sistema penitenciário brasileiro, no qual a superlotação, a violência e as condições degradantes afetam de forma desproporcional a população negra, revelando a face racializada da crise carcerária e determinando medidas estruturantes para corrigir, entre outras violações, o efeito do racismo na seletividade do sistema penal. Na ADPF 742, relativa à proteção das comunidades quilombolas durante a pandemia da Covid-19, o STF reconheceu a vulnerabilidade específica desse grupo diante da omissão estatal e determinou a adoção de políticas públicas voltadas à sua proteção sanitária e social, em clara medida de ação afirmativa. Por sua vez, na ADPF 635, conhecida como “ADPF das Favelas”, a Corte enfrentou a letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo restrições e condicionamentos às operações policiais em comunidades periféricas, que atingem majoritariamente a população negra, exigindo a formulação de políticas públicas de segurança pautadas pelo respeito aos direitos humanos.

Essas decisões demonstram como a jurisdição constitucional, quando orientada pela perspectiva do constitucionalismo transformador, pode adotar mecanismos estruturais como instrumento efetivo de combate ao racismo estrutural e institucional. Ao articular diferentes abordagens do princípio da igualdade e ao coordenar medidas estruturantes para a correção das instituições e das políticas públicas, o STF não apenas reconhece a existência do racismo estrutural, mas também assume a responsabilidade de induzir transformações sociais capazes de superá-la. Conclui-se, portanto, que a Corte tem contribuído de forma importante para a construção de uma ordem constitucional na qual a proteção da população negra não é apenas promessa normativa, mas se torna um compromisso concreto do Estado brasileiro com a justiça

racial e a efetividade dos direitos fundamentais. Percebe-se o potencial impacto das decisões para além do cumprimento da decisão, com repercussões diretas, indiretas e simbólicas como desdobramentos das decisões, uma vez que essas são incorporadas pela comunidade de práticas na reivindicação dos direitos e combate ao racismo estrutural. Diante disso, entende-se cumprido o terceiro objetivo proposto.

Cabe retomar que o presente trabalho busca uma forma de incorporar a análise de impacto (diante do papel transformador desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal) como elemento de avaliação nos critérios estabelecidos para determinar o encerramento da execução/monitoramento de processos estruturais no combate ao racismo estrutural. Para responder à problemática proposta, partiu-se da hipótese de que seria necessário incorporar de forma objetiva a análise de impacto, a partir da sistematização da análise dos efeitos diretos, indiretos e simbólicos, decorrentes dos desdobramentos estruturais das medidas determinadas no controle jurisdicional de políticas públicas. E assim, criar um modelo de avaliação que delimite quais impactos devem ser considerados pelo julgador. Esse filtro de como apurar o impacto deveria conter critérios que não seriam demasiadamente amplos, pois é impossível apurar todos os impactos gerados, e a falta de critérios objetivos poderia gerar uma execução que perdurasse por décadas de monitoramento, como o próprio Direito Comparado revelou ser um desafio.

Voltando-se, dessa forma, para a fase de cumprimento das sentenças estruturantes, diante da alta complexidade dos remédios e dos desdobramentos da sua execução, seja quando se analisa as instituições envolvidas, seja quando se debruça sobre as políticas públicas afetadas, percebe-se a necessidade de aprimorar os critérios para o desfecho da fase de monitoramento. Tal questão é essencial para compreender quando o Judiciário desempenhou seu papel e encontre o momento mais adequado para deixar de atuar na coordenação do enfrentamento do problema estrutural. Tão importante quanto compreender a legitimidade da Corte para intervir no caso é também ter a consciência de quando encerrar sua ingerência. O recente encerramento da fase de monitoramento da ADPF 709 evidencia a preocupação com os pressupostos e critérios para o desfecho de uma ação estrutural: a correção das falhas estruturais mais graves, amenizando de forma relevante o estado de grave violação antes identificado; o fim da inércia das instituições responsáveis pela solução do problema; e o momento adequado, quando os principais problemas estruturais foram identificados, as soluções foram implementadas e há indícios concretos de que

as instituições estão adequando a sua atuação e serão capazes de lidar com os desafios que se seguem, para evitar retrocessos na política pública objeto da ação (no caso, a saúde indígena).

Para tanto, a compreensão de impacto da decisão tem o condão de contribuir para a criação de critérios mais objetivos que assegurem uma aferição mais clara dos resultados que são esperados do processo estrutural, a ponto de permitir balizar o sucesso das transformações com um prisma analítico que adote uma metodologia como a apresentada neste trabalho. Igualmente, a metodologia precisa levar em consideração fatores que são cruciais para o sucesso das sentenças estruturantes, de modo que seja possível incluir a participação e engajamento social gerado, a capacidade de resposta dos tribunais, os meios adequados e o comprometimento de todas as instituições envolvidas.

Partindo-se da concepção construtivista de Garavito, que inclui em sua análise os efeitos indiretos e simbólicos da decisão, por meio de uma técnica qualitativa, bem como aproveitando a sistematização desenvolvida por Ocaña e Pérez-Liñan, ao subdividir a apreciação em três diferentes estágios (práticas, estruturais e resultados sociais), buscou-se formular uma técnica para o monitoramento. Esse método permite dissociar quais transformações são essenciais para a avaliação das correções esperadas pelo Judiciário para compreender o melhor momento para deixar de atuar com a fase de monitoramento dos processos estruturais.

E é sobre o segundo estágio que reside o ponto que se entende como crucial para a fase de monitoramento. Ou seja, são as respostas das instituições que devem servir como norte ao ponteiro da bússola da fase do monitoramento, para que esse seja o objetivo a se perseguir. A partir do cumprimento das medidas constantes nos dispositivos das sentenças estruturantes, além das correções pontuais, os remédios mais complexos exigem uma avaliação do impacto que a decisão gerou. E isso requer uma apreciação ampla, que inclua efeitos indiretos e simbólicos. Assim, defende-se a atenção maior para as transformações institucionais.

Por transformações institucionais, entenda-se cinco grandes áreas que devem ser observadas. Ressalta-se que a observação do impacto pode ir além do espaço geográfico que originalmente foi determinado (a exemplo do caso da ADPF 635, que intensificou o debate sobre o uso de câmeras corporais pelos agentes policiais para além do Estado do Rio de Janeiro, impactando na política de segurança pública de outros Estados da Federação).

A primeira delas consiste nas normas que foram criadas ou alteradas a partir da influência da decisão. As transformações incluem a legislação nos diferentes níveis da Federação e dispositivos normativos por órgãos regulatórios que possam afetar as minorias, ainda que indiretamente, na fruição de seus direitos. A segunda área consiste no impacto gerado sobre a jurisprudência nacional, uma vez que a decisão do STF não só deve ser cumprida por todas as instâncias do Poder Judiciário pelo efeito *erga omnes* que possui, mas também influencia a partir de sua fundamentação no direcionamento jurídico que os demais Tribunais passarão a adotar. Isso significa, tendo como exemplo a ADPF 347, que para além dos requisitos objetivos legais a serem observados, os julgadores devem estar sensibilizados pelo contexto sociológico da racialização e o perfilamento constatado no sistema penal, que marginaliza a população negra, para melhor compreensão dos critérios subjetivos que interferem em suas decisões.

A terceira área, por sua vez, implica em analisar os efeitos causados nas políticas públicas, sendo que para tal finalidade o uso de apresentação de planos para enfrentamento das desconformidades estruturais identificadas contribui para a sistematização dessa avaliação. O plano, imbuído de metas, prazos e critérios para sua avaliação se mostra uma ferramenta extremamente útil para ser observado na fase de monitoramento. Porém, a política pública é mais ampla do que qualquer plano apresentado, devendo o julgador se ater aos impactos sobre a política pública como um todo, pois mais impactos podem ser observados, nem todos positivos, cabendo uma compreensão mais macro sobre essas respostas institucionais. O quarto ponto a ser observado é a estrutura das instituições envolvidas. Isso implica em analisar as mudanças na capacidade orçamentária, número de agentes envolvidos, estrutura física e equipamentos disponibilizados, serviços prestados, interações entre as instituições envolvidas, entre outras reformas.

Por fim, a quinta área é a mudança curricular. Essa pode envolver a reformulação da base curricular na formação e treinamento dos agentes públicos que passam a integrar os órgãos do estado em cursos de formação ou programas de integração, sua capacitação por meio de programas de atualização, aperfeiçoamento profissional ou programas de requalificação profissional de treinamento corretivo. Igualmente, impactos na formação de futuros atores com a inserção das temáticas na base curricular de instituições de ensino que incorporem a noção do problema estrutural, enfrentando questões antes invisibilizadas pela sociedade.

Assim, entende-se que os resultados sociais serão consequência das respostas institucionais. Em que pese aqueles não sejam garantidos, estender a fase de monitoramento até alcançá-los levaria à prolongação infundável da execução do processo estrutural, arrastando a intervenção do Judiciário por décadas sobre a atuação dos demais atores envolvidos. A proposta desta pesquisa consiste, por um lado, em limitar a fase de monitoramento às correções das disfuncionalidades institucionais; e, por outro, ampliar a apuração não apenas o cumprimento das medidas, mas também o impacto como um todo sobre as diferentes áreas que a decisão pode afetar. Prosseguindo com esse viés, será possível constatar indícios concretos de que as instituições se adequaram aos objetivos constitucionais, corrigindo a inércia, letargia ou equívocos de sua atuação, para sua habilitação na capacidade de enfrentamento contínuo, progressivo e de gradual transformação dos problemas sociais estruturais enfrentados, de modo a não ser mais necessário a coordenação judicial.

Compreende-se, por meio dessa apuração, ser possível analisar – de forma objetiva e em um espaço de tempo razoável – os impactos gerados pela decisão com remédios de natureza estrutural, de modo a contribuir para o desfecho da supervisão do cumprimento das medidas estruturantes no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Tal modelo tem potencial para servir como mecanismo de controle e acompanhamento, confirmando a hipótese inicialmente lançada sobre a forma objetiva, porém não exaustiva, de sistematizar a análise dos efeitos diretos, indiretos e simbólicos decorrentes da tutela jurisdicional em sua modalidade estrutural. Sem com isso ampliar o monitoramento para critérios demasiadamente amplos que gerasse uma fase longa e arrastada de execução.

O modelo proposto, que parte de estudos internacionais sobre os efeitos da tutela jurisprudencial colombiana e da sistematização da análise de impacto das decisões da Corte IDH, devidamente adaptado para a realidade enfrentada pelos processos estruturais no cenário nacional, responde de forma propositiva e inédita uma resposta à problemática enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal. Neste momento, o referido Tribunal encara o desafio de consolidar sua jurisprudência recém desenvolvida para criar balizas que definam o momento de encerrar um processo estrutural, sendo relevante somar ao cumprimento das medidas determinadas a aferição do impacto, especialmente no aspecto institucional (sugerindo-se cinco áreas de especial atenção para as transformações: legislação, jurisprudência, política

pública, estrutura institucional e mudança curricular). Diante disso, entende-se cumprido o quarto e último objetivo proposto por este trabalho.

A partir desse empenho da tutela jurisdicional, espera-se uma maior efetividade no combate aos problemas estruturais, dentre eles o racismo estrutural, o qual se incorporou às instituições e práticas de tal modo que invisibilizou seus efeitos em ações que não aparentam a discriminação estrutural. A correção da resposta estatal, mediante um diálogo interinstitucional consciente da afetação causada pelo racismo, é a melhor solução estrutural e que permite atender às complexidades do problema, para o enfrentamento da discriminação conforme exige o texto constitucional.

## 6 REFERÊNCIAS

ABEL, Henrique. As contradições e limitações teóricas do “neoconstitucionalismo”: uma análise à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. In: SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa; SANTIAGO, Marcos Firmino (Coord.). *XXVI Encontro Nacional do Conpedi Brasília – DF: Hermenêutica Jurídica*. Conpedi, Brasília, 2017. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/86ctbmy7>. Acesso em 24 mar. 2025.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*. Johannesburg, julgado em 4 out. 2000. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>. Acesso em: 14/07/2025.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street v City of Johannesburg*. Johannesburg, julgado em 19 fev. 2008. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.html>. Acesso em: 18/01/2025.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v Thebelisha Homes and Others (CCT 22/08)*. Johannesburg, julgado em 10 jun. 2009. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2009/16.html>. Acesso em: 18/01/2025.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v Thebelisha Homes and Others (CCT 22/08)*. Johannesburg, julgado em 31 mar. 2011. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2011/8.html>. Acesso em: 18/01/2025.

ALCALÁ, Humberto Nogueira. “Diálogo interjurisdiccional, control de convencionalidad y jurisprudencia del Tribunal Constitucional en período 2006-2011”. *Revista Estudios Constitucionales*. v. 10. n. 2. Santiago, 2012.

ALDAO, Martín; CLÉRICO, Laura. Igualdade multidimensional (redistribución/reconocimiento/participación) para visitar la jurisprudencia de la Corte IDH sobre pueblos indígenas. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales; PANTOJA, Rogelio Flores (Cord.). *El caso Lhaka Honhat vs. Argentina y las tendencias de su interamericanización*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, n. 4, 2005, p. 572-581.

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019, p. 162.

ALVES, Rogério Pacheco. Ativismo judicial e política no Brasil: as mentiras sinceras são as que interessam. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 94, out./dez. 2024, p. 221-230.

ANDRADE, Régis Willyan da Silva. O Diálogo entre os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos para criação de um Sistema Jurídico Multinível. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 9, n. 1, jan./abr. 2017, p. 75-89.

ANTONIAZZI, Mariela Morales. El Estado abierto como objetivo del *ius constitutionale commune*. Aproximación desde el impacto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: BOGDANDY, Armin von; FIX-FIERRO, Héctor; ANTONIAZZI, Mariela Morales. *Ius Constitutionale Commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*. México D.F.: UNAM-MPI-IIDC, 2014, p. 265-299.

ANTONIAZZI, Mariela Morales. Protección de las personas privadas de libertad: aportes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la construcción de un *Ius Constitutionale Commune*. In: BOGDANDY, Armin von; ANTONIAZZI, Mariela Morales; MAC GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Construcción de un Ius Constitutionale Commune en América Latina: Contexto, estándares e impacto a la luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Colección Gobierno y Política, n. 4, Puebla: BUAP-UNAM-Corte IDH-MPI, 2016, p. 265-304.

ARANGO, Rodolfo. Fundamentos del *Ius Constitutionale Commune* en América Latina: Derechos Fundamentales, Democracia y Justicia Constitucional. In: BOGDANDY, Armin von; FIX-FIERRO, Héctor; ANTONIAZZI, Mariela Morales. *Ius Constitutionale Commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*. México D.F.: UNAM-MPI-IIDC, 2014, p. 25-36.

ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Constitucionalismo transformador: entre casas de máquinas e “engenharia social judicial”. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 4, 2022, p. 2.557-2.594.

ASSEMBLEIA-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos*. Nova York, 16 dez. 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 14 fev. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, número especial, 2015, p. 23-50.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Salvador: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 9, mar./abr./maio 2007.

BAZÁN, V.; ARMIJO, G.; NASH, C. *Entrevista concedida ao Jornal Âmbito Internacional com o apoio de Konrad-Adenauer-Stiftung*: Programa Estado de Direito para América Latina, [S.l.], 10 a 23 nov. 2014, p. 21.

BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021.

BLANDÓN, Luisa Cano. ¿Es el constitucionalismo dialógico transformador para las mujeres? *IberIConnect – Revista Internacional de Derecho Constitucional en Español*, 12 jul. 2024. Disponível em: <https://www.ibericonnect.blog/2024/07/es-el-constitucionalismo-dialogico-transformador-para-las-mujeres/>. Acesso em 26 dez. 2024.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Grundrechte als Grundsatznormen: zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik. In: *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1991.

BOGDANDY, Armin von. Ius Constitutionale Commune na América Latina. Uma reflexão sobre o constitucionalismo transformador. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 269, maio/ago. 2015, p. 13-66.

BOGDANDY, Armin von. The transformative mandate of the Inter-American System: Legality and Legitimacy of an Extraordinary Jurisgenerative Process. *MPIL Research Paper Series*, n. 2019-16, Heidelberg, 2019.

BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; SOLEY, Ximena. Ius Constitutionale Commune em América Latina. A Regional Approach to Transformative Constitutionalism. In: BOGDANDY, A. V.; MAC-GREGOR, E. F.; ANTONIAZZI, M. M.; PIOVESAN, F. *Transformative Constitutionalism in Latin America*. The Emergence of a New Ius Commune. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 03-26.

BOGDANDY, Armin von; MERA, Manuel Góngora; ANTONIAZZI, Mariela Morales. Introducción: *ius commune* en migración y constitucionalismo transformador en Colombia. In: BOGDANDY, A. V.; MERA, M. G.; ANTONIAZZI, M. M. *Ius commune em migración y constitucionalismo transformador em Colombia*. Un enfoque de derechos para la movilidad humana. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022, p. 35-49.

BOGDANDY, Armin von; URUEÑA, René. Comunidad de práctica en derechos humanos y constitucionalismo transformador en América Latina. *Anuario de Derechos Humanos*, número especial, 2020a, p. 15-34.

BOGDANDY, Armin von; URUEÑA, René. Comunidades de práctica y constitucionalismo transformador en América Latina. In: BOGDANDY, Armin von. *Transformaciones del Derecho Público: fenómenos internacionales, supranacionales y nacionales*. Querétaro: MPI-IECEQ-UNAM, 2020b, p. 127-147.

BOGDANDY, Armin von; URUEÑA, René. Constitucionalismo transformador na América Latina. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 22, n. 3, ago. 2021, p. 28-73.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 19, n.1, p. 201-230, jan./abr. 2014.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. Câmara dos Deputados. *Cinco indígenas são eleitos para a Câmara dos Deputados: A atual deputada Joenia Wapichana, a primeira mulher indígena eleita para a Câmara, não conseguiu a reeleição*. Brasília, 03 out. 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911616-cinco-indigenas-sao-eleit-os-para-a-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 09 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Voto de presos provisórios diversifica perfil do eleitor brasileiro*. Brasília, 01 out. 2010a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/143233-voto-de-presos-provisorios-diversifica-perfil-do-eleitor-brasileiro/>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CIDH e CNJ firmam acordo inédito que amplia proteção aos direitos humanos no Brasil. *Agência CNJ de Notícias*, Brasília, 9 dez. 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cidh-e-cnj-firmam-acordo-inedito-que-amplia-parceria-pela-protecao-aos-direitos-humanos-no-brasil/#:~:text=O%20acordo%20amplia%20o%20trabalho,realizadas%20no%20Brasil%20pela%20CIDH.> Acesso em 22 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Painel dos Grandes Litigantes*. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/primeira-versao-de-painel-sobre-grandes-litigantes-no-brasil-e-lancada/>. Acesso em 23 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras*. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em 21 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coord.) [et al.]. *Caderno temático de relações raciais: diretrizes gerais para atuação dos serviços penais*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/08/caderno-relacoes-raciais.pdf>. Acesso em 21 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n.º 123 de 07 de janeiro de 2022*. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, 2022c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305>. Acesso em 22 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n.º 364 de 12 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em 22 out. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988.

BRASIL. *Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 nov. 2003.

BRASIL. *Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022*. Promulga a Convenção Internacional contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2022d.

BRASIL. *Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969*. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 1969.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

BRASIL. *Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979*. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. *Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 dez. 1999.

BRASIL. *Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016*. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jun. 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 3, de 2025*. Disciplina o processo estrutural. Senado Federal. Brasília, DF, 31 jan. 2025b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 54 – Distrito Federal*. Rel. Min. André Mendonça. Brasília, julgado em 14 mar. 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Popular n. 3.388 – Roraima*. Rel. Min. Ayres Britto. Brasília, julgado em 19 mar. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 45 – Distrito Federal*. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, julgado em 29 abr. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 153 – Distrito Federal*. Rel. Min. Eros Grau. Brasília, julgado em 29 abr. 2010b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 – Distrito Federal*. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, julgado em 04 out. 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 – Rio de Janeiro*. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, julgado em 3 abr. 2025c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 743 – Distrito Federal*. Rel. Min. André Mendonça. Brasília, julgado em 20 mar. 2024c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 746 – Distrito Federal*. Rel. Min. André Mendonça. Brasília, julgado em 20 mar. 2024d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 760 – Distrito Federal*. Rel. Min. Cármen Lúcia. Brasília, julgado em 14 mar. 2024e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 857 – Mato Grosso do Sul*. Rel. Min. André Mendonça. Brasília, julgado em 20 mar. 2024f. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 973 – Distrito Federal*. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, julgado em 18 dez. 2025d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 09 dez. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Direito à Igualdade Racial. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Direito ao Ambiente e Emergência Climática. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2025e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Direito ao Cuidado. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2025f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Direito das Pessoas com Deficiência. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2025g.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Direito das Mulheres. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2023c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Direito das Pessoas LGBTQQIAP+. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2022e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Direito das Pessoas Privadas de Liberdade. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2024g.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Direito dos Povos Indígenas. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2023d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos*. Liberdade de expressão, democracia e novas tecnologias. Brasília: STF; CNJ; Max Planck Institute, 2024h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos: anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2. ed. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 742/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, julgado em 19 mar. 2021c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos Declaratórios na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 – Rio de Janeiro*. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, julgado em 03 fev. 2022g. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 708 – Distrito Federal*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, julgado em 25 out. 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 – Distrito Federal*. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, julgado em 09 set. 2015a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 – Rio de Janeiro*. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, julgado em 18 ago. 2020a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742 – Distrito Federal*. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, julgado em 24 fev. 2021d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 320 – Distrito Federal*. Req. Partido Socialismo e Liberdade. Brasília, protocolada em 15 maio 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 – Distrito Federal*. Req. Partido Socialismo e Liberdade. Brasília, protocolada em 27 maio 2015b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635 – Rio de Janeiro*. Req. Partido Socialista Brasileiro. Brasília, protocolada em 19 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 742 – Distrito Federal*. Req. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade, Partido Comunista do Brasil, Rede Sustentabilidade e Partido dos Trabalhadores. Brasília, protocolada em 10 set. 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 973 – Distrito Federal*. Req. Partido dos Trabalhadores et al. Luiz Fux. Brasília, protocolada em 12 maio 2022h. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 989 – Distrito Federal*. Req. Sociedade Brasileira de Bioética et al. Brasília, protocolada em 29 jun. 2022i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 592.581 – Rio Grande do Sul*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, julgado em 13 ago. 2015c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 635.659 – São Paulo*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, julgado em 26 jun. 2024i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 1.366.243 – Santa Catarina*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, julgado em 16 set. 2024j. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo em Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635/RJ*. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, julgado em 5 out. 2020c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709 Distrito Federal*. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, julgado em 05 ago. 2020d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976 – Distrito Federal*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, julgado em 22 ago. 2023e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991 – Distrito Federal*. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, julgado em 08 ago. 2023f. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Presos provisórios poderão votar em 220 seções eleitorais em 21 estados e no DF*. Brasília, 07 out. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/faltam-19-dias-presos-provisorios-poderao-votar-em-220-secoes-eleitorais-em-21-estados-e-no-df-1>. Acesso em: 27 maio 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional: Uma alternativa para a atuação do STF ante situações de violação massiva e contínua de direitos. *Jota*. Brasília, 4 maio 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional-04052015>. Acesso em: 16 fev. 2024.

CARRIL, Lourdes. *Quilombo, favela e periferia: a longa busca da cidadania*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

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, abr./jun. 2022, p. 412-440.

CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O que a conclusão da ADPF 709 ensina sobre processos estruturais: STF mostra que há como conciliar enfrentamento de violações a direitos fundamentais com princípio da separação dos poderes. *Jota*. Brasília, 3 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-a-conclusao-da-adpf-709-ensina-sobre-processos-estruturais>. Acesso em 04 out. 2025.

CAVALLO, Gonzalo Aguilar. Juiz constitucional e diálogo jurisdicional multinível: a experiência chilena. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, Curitiba, jan./abr. 2019, p. 61-89. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/57697>. Acesso em: 27 dez. 2024.

CLÉRICO, Laura. El matrimonio igualitario y los principios constitucionales estructurantes de igualdad y/o autonomía. In: CLÉRICO, Laura; ALDAO, Martín. *Matrimônio igualitario en la Argentina*. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas. Buenos Aires: Eudeba, 2010.

CLUNE III, William H. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 11. n. 1. Brasília, abr. 2021, p. 20-81.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025/04*. Rel. Mag. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, julgado em 22 jan. 2004.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Catálogo de Teses e Dissertações*. Brasília, [2016?]. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso em 7 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Atala Riffo e crianças vs. Chile*: sentença de 24 de fevereiro de 2012 (mérito, reparações e custas). São José da Costa Rica, 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 21 de novembro de 2024. San José: Corte IDH, 2024a. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_548\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_548_por.pdf). Acesso em: 12 ago. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru*: sentença de 17 de abril de 2015 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). São José da Costa Rica, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil*: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. San José: Corte IDH, 2024b. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_539\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_539_por.pdf). Acesso em: 12 ago. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*: sentença de 16 de fevereiro de 2017 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). São José da Costa Rica, 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*: sentença de 24 de novembro de 2010 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). São José da Costa Rica, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") vs. México*: sentença de 16 de novembro de 2009 (exceção preliminar, mérito, reparações e custas). São José da Costa Rica, 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde versus Brasil*: sentença de 20 de outubro de 2016 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). São José da Costa Rica, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Medidas Provisórias a Respeito do Brasil – Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*: Resolução de 22 de novembro de 2018. São José da Costa Rica, 2018. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido\\_se\\_03\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf). Acesso em: 21 mar. 2024.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*. Tradução de Liane Schneider. v. 10, n. 1, 2002.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.

DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. *International Journal of Constitutional Law*, v. 5, n. 3, 2007.

ELY, John Hart. *Democracia e Desconfiança*: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LOZANO, Guillermo Otálora. The Unconstitutional State of Affairs Doctrine. In: JACKSON, Vicki C.; DAWOOD, Yasmin (Org.). *Constitutionalism and a Right to Effective Government?* Cambridge: Cambridge University Press, 2022, p. 107-123.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. *Brown vs. Board of Education*, 347 U.S. 483. Washington D.C., julgado em 17 maio 1954. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. *Brown vs. Board of Education*, 349 U.S. 294. Washington D.C., julgado em 31 maio 1955. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/349/294/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

FACHIN, Luiz Edson; MACEDO, José Arthur Castilho de. Laços entre as jurisdições constitucionais da África do Sul e do Brasil (parte 2). *Consultor Jurídico*. São Paulo, 19 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-18/fachin-macedo-lacos-entre-jurisdicoes-africa-sul-brasil2/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. *Revista Ibérica do Direito*. Porto, v. 1, n. 1, jan./jun. 2020, p. 53-68.

FACHIN, Melina Girardi; ROA ROA, Jorge Ernesto. Sem vaidade judicial. Sessões da Corte IDH no Brasil deixaram potentes símbolos para proteção multinível e dialógica dos direitos humanos na América Latina. *Jota*. Brasília, 29 maio 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/sem- vaidade-judicial>. Acesso em 30 maio 2024.

FISCHER, Frank; *et al.* *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2007.

FISS, Owen M. Groups and the Equal Protection Clause. *Philosophy & Public Affairs*, v. 5, n. 2, 1976, p. 107-177.

FISS, Owen M. La acumulación de desventajas. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 44, 2021, p. 95-129.

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

FISS, Owen M. To make the Constitution a living truth: four lectures on the Structural Injunction. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. (Org.). *Processos Estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 35-56.

FOWKES, James. Transformative Constitutionalism and the Global South: The View from South Africa. In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia. *Transformative Constitutionalism in Latin America – The Emergence of a New lus Commune*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça numa era “pós-socialista”. Tradução de Júlio Assis Simões. *Revista Cadernos de campo*, São Paulo, n. 14/15, 2006.

FULLER, Lon L.; WINSTON, Kenneth I. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*. v. 92, n. 2, dec. 1978, p. 353-409. Disponível em: <https://www.yumpu.com/en/document/read/27607635/the-forms-and-limits-of-adjudication-people>. Acesso em: 21 out. 2023.

GARAVITO, César Rodríguez. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. *Texas Law Review*. vol. 89, n. 7, Austin, 2011, p. 1.669-1.698.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010a.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia. In: ARCIDIÁCONO, Pilar; YAKSIC, Nicolás Espejo; GARAVITO, César Rodríguez (Org.). *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010b, pp. 83-154.

GARGARELLA, Roberto. La revisión judicial en democracias defectuosas. In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, vol. 9, n. 2, ago. 2019. p. 152-167.

GARGARELLA, Roberto. *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*. New York: Oxford Academic, 2013.

GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. *CEPAL – Série Políticas Sociales*. Santiago, n. 153, 2009.

GLOPPEN, Siri. *Social Rights Litigation as Transformation: South African Perspectives*. Chr. Michelsen Institute, CMI Workin Paper WP, n. 3, 2005.

GONÇALVES, Ana Maria. *Um defeito de cor*. 46. ed. Rio de Janeiro: Record, 2025.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. Processos estruturais não podem ser fundamento para negativa de direitos. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 12 dez. 2024. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2024-dez-12/processos-estruturais-nao-podem-ser-fundamento-para-a-negativa-de-direitos/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.conjur.com.br/2024-dez-12/processos-estruturais-nao-podem-ser-fundamento-para-a-negativa-de-direitos/?utm_source=chatgpt.com). Acesso em 10 jul. 2025.

GORCZEWSKI, Clóvis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

GOVINDJEE, Avinash. Concluding Reflections. Transformative constitutionalism as a framework for law and policy integration in the Global South. In: PELLISERY, Sony; MATHEW, Babu; GOVINDJEE, Avinash; NARRAIN, Arvind. *Transformative Law and Public Policy*. Nova York: Routledge, 2020.

GRABER, Mark A. What's in Crisis? Postwar Constitutional Paradigm, Transformative Constitutionalism and the Fate of Constitutional Democracy. In: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. *Constitutional Democracy in Crisis?* Nova York: Oxford University Press, 2018.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*. 2. ed., São Paulo: 2005.

GUTIÉRREZ, Beltran Andrés Mauricio. *El amparo estructural de los derechos*. Tese de doutorado na Universidad Autónoma de Madrid. Madri: Universidad Autónoma de Madrid, 2016.

HÄBERLE, Peter. *A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HÄBERLE, Peter. Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat. In: *Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. Königstein: Athenäum, 1980.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoría del discurso*. Tradução de Manuel Jimenez Redondo. Madrid: Trotta, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Racionalidade e comunicação*. Tradução de Paulo Rodrigues. Lisboa: Edições 70, 1996.

HERRERA, Juan Camilo. *Las cláusulas durmientes de integración latinoamericana: Orígenes, funciones y opciones para despertalaras*. México D.F.: UNAM-IIJ-MPI, 2021.

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy. The origins and consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). *Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações: acesso e visibilidade às teses e dissertações brasileiras*. Brasília, [2006?]. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em 7 set. 2023.

JARAMILLO, Leonardo García. *Activismo judicial y dogmática de los márgenes de acción: una discusión en clave neoconstitucional*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales de Estado de Querétaro, 2016.

JOBIM, Marco Félix. *Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais*. 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. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas Estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education (I e II)*. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. (Org.). *Processos Estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 883-900.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas públicas: coletânea - volume 1*. Brasília: ENAP, 2006, p. 225-246.

KLARE, Karl E. Legal Culture and Transformative Constitutionalism. *South African Journal on Human Rights*, v. 14, n.1, 1998, p. 146-188.

KOZICKI, Katya; BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. O “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais da África do Sul. *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 20, n. 2, jul./dez. 2019.

LANDAU, David. The Colombian Model of Structural Socio-economic Rights Remedies. Lessons from and for Comparative Experience. In: CANTILLO, Alejandro Linares; LEÓN, Camilo Valdivieso; JARAMILLO, Santiago García (Org.). *Constitutionalism. Old Dilemmas, New Insights*. New York: Oxford University Press, 2021, p. 258-274.

LAMMERS, H.-H.; SIMONS, W. *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Reichsverfassung*. Bd. I, 1929.

LANGA, Pius. Transformative Constitutionalism. *Stellenbosh Law Review*, v. 17, n. 3, 2006, p. 351-360.

LASSWELL, Harold. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Org.). *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, p. 3-15.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A execução das sentenças internacionais pelas jurisdições nacionais: o caso do Brasil. In: BAZÁN, Víctor; FUCHS, Marie-Christine. (Org.). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales: ejecución, nivel de cumplimiento e implementación de sentencias de tribunales constitucionales y cortes supremas en la región*. 8 ed. Alemanha: Tirant lo Blanch, 2020, v. 1, p. 43-79.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Aspectos históricos y conceptuales del activismo judicial, ese ilustre (des)conocido. In: FUCHS, Marie-Christine; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org.). *Activismo Judicial: Como deciden los tribunales constitucionales en América Latina. Un análisis a partir del matrimonio civil igualitario*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2022.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional Aberta*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Felipe Dalenogare. O controle de convencionalidade e o Judiciário brasileiro: a sua aplicação pelo Tribunal Superior do Trabalho como forma de proteger a dignidade da mão-de-obra (vedação de terceirização de atividade-fim) no case Carneiro Távora v. Telemar Norte Leste e Contax. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017, p. 109-128.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Fernando Roberto Schnorr. Estado de coisas inconstitucional e compromisso significativo: análise da operacionalização dos conceitos pela aplicação transformadora do STF. *Revista de Processo*. São Paulo: Ed. RT, v. 370, ano 50, dez. 2025, p. 289-318.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Fernando Roberto Schnorr. Supremo Tribunal Federal e desigualdade estrutural de gênero: as diferentes abordagens da igualdade. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Ano XXIX, Bogotá, 2023, p. 383-399.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Fernando Roberto Schnorr. The State of Unconstitutional Affairs of Colombian Origin and the Dialogical Posture in Constitutional Jurisdiction in Structural Injunctions: ADPF 347 as a Brazilian Reference Mark. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, n. 25, 2024. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4960218>. Acesso em: 31 ago. 2025.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; BRUGGER, Winfried. Os direitos fundamentais nas modernas Constituições: uma abordagem comparativa entre o constitucionalismo alemão e brasileiro a partir da teoria dos status de Jellinek. *Revista do Direito* (Santa Cruz do Sul), v. 28, p. 7-27, 2007.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; HOFFMANN, Grégora Beatriz. Decisão judicial e efeito *backlash* a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, ano XV, n. 44, 2001, p. 187-206.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. “Dever de proteção estatal”, “proibição de proteção insuficiente” e “proibição de excesso”: espectro de sua conformação e desenvolvimento pela teoria constitucional alemã. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 125, jul./dez. 2022, p. 397-438.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; VARGAS, Eliziane Fardin de. Grupos vulneráveis e minorias: há uma distinção terminológica na Constituição Federal de 1988 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal? *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, sep./dec. 2023, p. 877-904.

LIMA, Fernanda da Silva; COLOMBO, Mariana Alexandre. Pensamento descolonial e feminismo negro na América Latina. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, jan./jun. 2019, p. 181-201.

LIMA, Fernanda da Silva; LOCH, Andriw de Souza. Quilombos e remanescentes quilombolas: a luta pela garantia de direitos humanos numa perspectiva crítica e intercultural. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*, v. 28, n. 2, jul./dez. 2018, p. 190-211.

LOURENÇO, Luiz Claudio; VITENA, Gabrielle Simões Lima; SILVA, Marina de Macedo. Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 220-239, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1367>. Acesso em: 22 set. 2025.

LUÑO, Antônio Enrique Pérez. *Los derechos fundamentales*. 11. ed. Madri: Tecnos, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novo Código de Processo Civil comentado*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015.

MATHEW, Babu; PELLISERY, Sony; NARRAIN, Arvind. Why is law central to public policy process in the Global South? In: PELLISERY, Sony; MATHEW, Babu; GOVINDJEE, Avinash; NARRAIN, Arvind. *Transformative Law and Public Policy*. Nova York: Routledge, 2020.

MAUS, Ingeborg. O Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Tradução de Martonio Mont’Alverne Barreto Lima e Paulo Menezes Albuquerque. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 58, nov. 2000, p. 183-202.

MÖLLER, Gabriela Samrsla. *Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural: litígios e comportamentos das Cortes*. Londrina: Thoth, 2021, p. 203.

MOREIRA, Adilson. *Racismo recreativo*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

NASCIMENTO, Abdias do. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

O TEATRO MÁGICO. *Sonho de uma flauta*. Álbum Segundo Ato. [S.l.]: Lojinha O Teatro Mágico, 2008.

OCAÑA, Mayra Ortiz; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Transformative Impact: a framework for analysis. In: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales. *The Impact of the Inter-American Human Rights System*. New York: Oxford University Press, 2024, p. 176-198.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. O constitucionalismo transformador como instrumento de enfrentamento do racismo estrutural: o papel do STF. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 1, jan./jun. 2021, p. 82-118.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (Pacto de São José da Costa Rica). São José, 22 nov. 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 14 fev. 2024.

OSUNA, Nestor. Las sentencias estructurales: tres ejemplos de Colombia. In: BAZÁN, Victor. (Org.) *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales. Colección Konrad Adenauer. Bogotá: Unión Gráfica, 2015, p. 91-116.

PARRON, Tâmis. Capital e raça: os segredos por trás dos nomes. *Revista Rosa*, v. 2, n. 3, 10 nov. 2020. Disponível em: <https://revistarosa.com/2/capital-e-raca>. Acesso em 20 set. 2025.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review; Yale Law School, Public Law Working Paper*, n. 131, 2007. Disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=990968#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=990968#). Acesso em 08 jul. 2024.

POST, Robert C.; APPIAH, K. Anthony; BUTLER, Judith; GREY, Thomas C.; SIEGEL, Reva B. *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*, Duke University Press, Durham, 2003, p. 18.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. A Constituição transformadora de 1988 no contexto do Constitucionalismo Multinível. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, set./dez. 2024a, p. 1.090-1.114.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. *Revista de Processo*. São Paulo: Ed. RT, v. 353, ano 49, jul. 2024b, p. 293-321.

PUGA, Mariela. La litis estructural em el caso Brown v. Board of Education. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G. (Org.). *Processos Estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 87-134.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

RÊGO, Carolina Noura de Moraes. *O estado de coisas inconstitucional: entre o constitucionalismo e o estado de exceção*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

RIO DE JANEIRO. *Decreto n. 47.802, de 19 de outubro de 2021*. Institui o programa estadual de transparência em ações de segurança pública, defesa civil, licenciamento e fiscalização, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 10 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO. *Decreto n. 48.272, de 14 de dezembro de 2022*. Estabelece o Plano Estadual de Redução de Letalidade decorrente de Intervenção Policial e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 14 dez. 2022.

ROA ROA, Jorge Ernesto. *Control de constitucionalidad deliberativo: El ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España, 2019.

ROA ROA, Jorge Ernesto. El rol del juez constitucional em el constitucionalismo transformador latinoamericano. *MPIL Research Paper Series*. Heidelberg, n. 11, 2020.

SWEET, Alec Stone. *Governning with judges*. New Yourk: Oxford University Press, 2010.

ROA ROA, Jorge Ernesto. O papel do juiz constitucional no constitucionalismo transformador latino-americano. In: OLSEN, Ana Carolina Lopes; FACHIN, Melina Girardi; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Diálogos Constitucionais Transformadores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

RODRÍGUEZ, Diana Esther Guzmán. De la esperanza al agotamiento: 20 años de intervención judicial en políticas públicas de desplazamiento. *Dejusticia*. Bogotá, 26 fev. 2024. Disponível em: [https://www.dejusticia.org/column/de-la-esperanza-al-agotamiento-20-anos-de-intervencion-judicial-en-politicas-publicas-de-desplazamiento/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.dejusticia.org/column/de-la-esperanza-al-agotamiento-20-anos-de-intervencion-judicial-en-politicas-publicas-de-desplazamiento/?utm_source=chatgpt.com). Acesso em 10 jul. 2025.

ROJAS, Claudio N. Tutela Judicial y protección de grupos: comentario al texto de Néstor Osuna “Las sentencias estructurales: tres ejemplos de Colombia”. In: BAZÁN, Victor. (Org.) *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales. Colección Konrad Adenauer. n. 5. Bogotá: Unión Gráfica, 2015, p. 125-143.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; *et al. Políticas Públicas: introdução*. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

ROSENBERG, Gerald. *The hollow hope*. Chicago: University of Chicago, 2008.

SABA, Roberto. *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2016.

SACHS, Albie. *The free diary of Albie Sachs*. Johannesburg: Random House, 2004.

SAGÜÉS, María Sofía. Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico. In: MAC-GREGOR, Eduardo F.; ANTONIAZZI, Mariela M.; PANTOJA, Rogelio F. (Org.) *Inclusión, lus Commune y justiciabilidad de los DESCAs em la jurisprudencia interamericana: El caso Lagos Del Campo y los nuevos desafíos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2018, p. 129-178.

SAGÜÉS, María Sofía. *La dimensión estructural de la violación de derechos: el conflicto estructural*. Arquivo audiovisual. Palestra concedida na aula de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas do Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, 13 jun. 2022.

SAGÜÉS, María Sofía. La modulación del proceso estructural por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, a la luz del caso “Mendoza, Silvia”. *La Ley*, 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia y transformación social*. Tradução de Antoni Aguiló, José Luis Exeni, Rodolfo Alpizar e Jineth Ardila. Bogotá: Siglo del Hombre, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARMENTO, Daniel. A igualdade étnico-racial no direito constitucional brasileiro: discriminação “De Facto”, teoria do impacto desproporcional e ação afirmativa. In: SARMENTO, Daniel. *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*. v. 3. n. 56. Santa Cruz do Sul, set/dez, 2018, p. 119-149.

SEGATO, Rita Laura. El color de la cárcel en América Latina: apuntes sobre la colonidad de la justicia en un continente en desconstrucción. *Nueva Sociedad*, n. 208, mar./apr. 2007, pp. 142-161.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. As dificuldades epistêmicas para a formulação de uma teoria dos processos estruturais no Brasil. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, n. 66, jan./mar. 2022, p. 91-111.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, Francisco Gérson Marques de. Direito comparado e processos estruturais: é possível transplantar sentenças estrangeiras para o Brasil? *Quaestio Iuris*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, 2021a, p. 193-216.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 3, Curitiba, set./dez. 2021b, p. 771-806.

SILVA, Alexandre Vitorino. *Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SIQUEIRA, D. P.; CASTRO, L. R. B. Minorias e Grupos Vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. In: *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*. Bebedouro, v. 5, n. 1, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 out. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

STRECK, Lênio Luiz. O ativismo judicial existe ou é imaginação de alguns?. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-13/senso-incomum-ativismo-existe-ou-imaginacao-alguns/>. Acesso em 25 de mar. de 2025.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *Public Law and Legal Theory Working Paper*, n. 28, 2002.

TELLES, Eric Edward. *Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Tradução Ana Arruda Callado, Nadjeda Rodrigues Marques e Camila Olsen. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2003.

TUSHNET, Mark V. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press, 2009, p. 228-264.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Backlash à decisão do Supremo Tribunal Federal: pela naturalização do dissenso como possibilidade democrática* [online]. 2013. Disponível em [https://www.academia.edu/5159210/Backlash\\_%C3%A0\\_decis%C3%A3o\\_do\\_Supremo\\_Tribunal\\_Federal\\_pela\\_naturaliza%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_dissenso\\_como\\_posibilidade\\_democr%C3%A1tica](https://www.academia.edu/5159210/Backlash_%C3%A0_decis%C3%A3o_do_Supremo_Tribunal_Federal_pela_naturaliza%C3%A7%C3%A3o_do_dissenso_como_posibilidade_democr%C3%A1tica). Acesso em 8 jul. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio. Estado de coisas inconstitucional e bloqueios institucionais: desafios para a construção de uma resposta adequada. In: BOLONHA, Carlos; BONIZATTO, Luigi; Maia, Fabiana (Coords.). *Teoria institucional e constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 331-354.

VARGAS, Eliziane Fardin de; OLIVEIRA, Victória Scherer de; LIMA, Bárbara Santiago de. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil e os marcadores de letalidade policial após a decisão: as medidas de não repetição e a proteção de grupos vulneráveis. In: GORCZEVSKI, Clovis; CUSTÓDIO, André Viana (Org.). *Direito & políticas públicas III*. Porto Alegre: Free Press, 2023, p. 95-117.

VÁSQUEZ, Jorge León. *Jurisdicción Constitucional, derecho procesal constitucional y pluralismo em Alemania*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2021, p. 57/103.

VEJA. *Brasileiros elegeram 19 senadores brancos, seis negros e dois indígenas: Três vencedores declararam cor/raça preta e outros três, parda*. São Paulo, 03 out. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/brasileiros-elegeram-19-senadores-brancos-seis-negros-e-dois-indigenas>. Acesso em: 09 fev. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

WALDRON, Jeremy. *The core of the case against judicial review*. Yale Law Journal, n.115, abr. 2006, p.1.346-1.406.

WESTRUPP, Cristiane; LIMA, Fernanda da Silva. Racismo, luta antirracista e os movimentos sociais negros: o crime de racismo em debate. *Revista Direito UFSM*, Campo Grande, v. 6, n. 1, jan./jun. 2020, p. 69-94.

WU, Xun; *et al.* *Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos*. Tradução Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

YOUNG, Katharine G. A typology of economic and social rights adjudication: exploring the catalytic function of judicial review. *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n. 3, 2010, p. 385-420.