

PROCESSO ESTRUTURAL NA SUPREMA CORTE: análise crítica da ADFP 760

STRUCTURAL LITIGATION IN SUPREME COURT: critical analysis of ADFP 760

Samira Viana Silva¹
Gisele Fernandes Góes²
Adilson Carvalho Pantoja³

¹Universidade Federal do Pará - UFPA, Brasil

Resumo

O objetivo deste ensaio consiste na realização de análise crítica acerca da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760, julgada em março de 2024. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se, primeiramente, analisar descritivamente a ADFP 760, trazendo o pedido, os argumentos, posições e a resposta dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Em um segundo momento, argumentou-se acerca da relação existente entre Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) e processo estrutural e, por fim, examinou-se se um ECI pode ser reconhecido em ADFP, se os parâmetros fornecidos pelo Tema 698 da Repercussão Geral foram respeitados, bem como se o Compromisso Significativo seria adequado para o caso, além de verificar se a postura do STF nesta ADFP pode ser considerada ativista.

Palavras-chave: Processo Estrutural; Estado de Coisas Inconstitucional; Compromisso Significativo

Abstract

The objective of this essay is to carry out a critical analysis of the ADFP 760, judged in March 2024. Through bibliographic and documentary research, we sought, firstly, to descriptively analyze ADFP 760, bringing the request, the arguments, positions and the response given by the Federal Supreme Court (STF). In a second moment, it was argued about the relationship between the Unconstitutional State of Affairs (ECI) and the structural litigation and, finally, it was examined whether an ECI can be recognized in ADFP, if the parameters provided by Theme 698 of the General Repercussion were respected, as well as whether the Meaningful Engagement would be appropriate for the case, in addition to verifying whether the STF's stance in this ADFP can be considered activist.

Keywords: Structural Litigation; Unconstitutional State of Affairs; Meaningful Engagement

Como citar: SILVA, Samira Viana; GÓES, Gisele Fernandes; PANTOJA, Adilson Carvalho. PROCESSO ESTRUTURAL NA SUPREMA CORTE: análise crítica da ADFP 760. *Revista ANNEP de Direito Processual*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 105-124, 2024. DOI: 10.34280/annep/2024.v5i2.193. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/193>.

Recebido em: 22/Junho/2024. **Aceite em:** 16/Dezembro/2024. **Publicado em:** 22/Dezembro/2024.



1. INTRODUÇÃO

A Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 foi ajuizada em novembro de 2020 por alguns partidos políticos e objetivava a implementação de medidas estruturais no tocante ao desmatamento na Amazônia, que ocorria desenfreadamente naquele período, sem que o governo da época tomasse atitudes enérgicas para conter a situação. Houve o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), em um primeiro momento, por meio do voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia. Entretanto, o voto considerado como vencedor foi o voto *in limine* do Ministro André Mendonça, o qual determinava a realização de um Compromisso Significativo entre a União, os demais Poderes e os entes federados.

Assim, o presente ensaio, longe de desejar esgotar o tema, tem o escopo de trazer um panorama da ADPF 760, mas também busca tecer algumas críticas visando o aperfeiçoamento de futuras decisões. A primeira seção é composta por uma análise descritiva do contexto da ADPF 760 e dos motivos que levaram à judicialização da “pauta verde”, bem como dos argumentos e pedidos formulados, além de outros pontos levantados no curso do julgamento, especialmente pelos votos dos Ministros Cármen Lúcia, André Mendonça e Flávio Dino, condutores dos principais debates. Ao final desse tópico vislumbra-se a resposta da Corte, com ênfase no não reconhecimento de ECI, mas de um processo de reconstitucionalização incompleto em matéria de meio ambiente ecologicamente equilibrado e determinação de um Compromisso Significativo.

Em um segundo momento, intenta-se perquirir qual a relação existente entre Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) e o processamento de litígios estruturais diretamente no Supremo Tribunal Federal, trazendo aspectos positivos e negativos do tratamento de litígios estruturais por meio de ADPFs.

A última seção, que se divide em quatro partes, questiona: a) se, do ponto de vista técnico, o ECI pode ser reconhecido em ADPF; b) se os parâmetros fixados pelo próprio STF no Tema 698 foram por ele respeitados no julgamento da ADPF 760; c) se a determinação de que seja realizado um Compromisso Significativo entre os poderes pode ser considerada correta; d) se o STF adotou, no julgamento da ADPF 760, uma postura ativista. Desse modo, o principal objetivo do ensaio consiste em realizar uma análise crítica da atuação do STF na ADPF 760, com vistas a demonstrar que a Corte pode ter avançado em alguns momentos, no rumo do tratamento estrutural à matéria.

2. ADPF 760 E A “PAUTA VERDE”: ARGUMENTOS, PEDIDOS E A RESPOSTA DO STF

Em 12 de novembro de 2020, foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a ADPF distribuída pelo nº 760, de autoria de diversos partidos políticos brasileiros¹ - e com a participação de diversas entidades especialistas que pediram ingresso como *amici curiae*² - que, sinteticamente, visava impelir o Estado brasileiro a adotar medidas urgentes para equacionar as sérias consequências causadas pela inação e pelas ações inadequadas da União e de seus órgãos públicos federais, inclusive mediante

1 Participaram da propositura da ADPF, os seguintes partidos políticos: Partido Socialista Brasileiro – PSB, Rede Sustentabilidade – REDE, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido Verde, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e Partido Comunista do Brasil – Pcdob.

2 Já na petição inicial da ADPF, foi formulado pedido de ingresso, na qualidade de *amicus curiae*, pelas seguintes entidades especialistas e diretamente interessadas na temática discutida na ação, sendo elas: o Instituto Socioambiental – ISA, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, o Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS, o Laboratório do Observatório do Clima OC, o Greenpeace Brazil, o Conectas Direitos Humanos, o Instituto ALANA, a Associação de Jovens Engajamundo, o Artigo 19 Brasil e a Associação Civil Alternativa Terrazul. Posteriormente outras entidades requereram o ingresso na condição de *amicus curiae*, a exemplo do Instituto de Estudos Amazônicos – IEA e Terra de Direitos. Todas as entidades acima tiveram seus pedidos deferidos. Também requereram o ingresso como *amicus curiae* a WWW-BRASIL e a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Públicos do Meio Ambiente – ABRAMPA, que não foram deferidos por terem sido formulados após a liberação do processo para inclusão em pauta de julgamento, sendo, porém, recebidas suas manifestações.

práticas administrativas abusivas, que prejudicam a implementação eficaz da política pública em vigor destinada ao combate do desmatamento na Amazônia Legal e enfrentamento da emergência climática.

A ação é fundamentada na urgente necessidade de reativar a política pública destinada ao combate do desmatamento na Amazônia, crucial para o cumprimento das metas climáticas internacionais assumidas pelo Brasil e incorporadas à legislação nacional, por meio da eficaz implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), em nível suficiente aos seus compromissos brasileiros em âmbito interno e internacional.

Argumenta-se na ADPF que o PPCDAm, que por anos conduziu a estratégia brasileira de contenção ao desmatamento na vasta região amazônica, encontrou-se paralisado e negligenciado pelo Estado Brasileiro, principalmente nos anos de 2019 e 2020. Esta paralisação poderia ser atribuída às omissões e ações da União e de alguns órgãos e autarquias federais, que resultaram em um aumento alarmante dos índices de desmatamento, queimadas e incêndios, especialmente críticos dentro de Terras Indígenas (TIs) e Unidades de Conservação (UC's) federais, áreas de responsabilidade direta do governo federal.

Desse modo, a inércia e as falhas na ação do Estado brasileiro em relação ao PPCDAm configuram uma violação a preceitos fundamentais, especialmente o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado como um direito fundamental de gerações presentes e futuras, além de sua imbricação com outros direitos fundamentais, como o direito à vida, à dignidade e à saúde. Já a urgência da ação é reforçada pelas consequências globais do desmatamento, que além de afetar negativamente a biodiversidade local e regional, comprometem severamente os esforços globais contra a emergência climática.

Nesse contexto, sustentou-se na arguição que o contexto fático da ADPF configuraria ECI em matéria de meio ambiente. Entre os pedidos formulados na ADPF, estão a designação de audiência pública para discussão de elementos fáticos de ordem científica, socioeconômica e socioambiental relacionados ao objeto da ação e, no mérito, a determinação à União e aos órgãos e às entidades federais competentes para que executem de forma efetiva e satisfatória o PPCDAm, adotando parâmetros objetivos de aferição de cumprimento da decisão cautelar, a serem observados de forma progressiva, com a apresentação de cronogramas, metas, objetivos, prazos, resultados esperados, indicadores de monitoramento e demais informações necessárias para a garantia da máxima efetividade do processo e da eficaz execução da política pública.

Foi formulado pedido principal, no sentido de que fosse determinada à União a execução de plano específico de fortalecimento institucional de entidades especializadas no enfrentamento do desmatamento no bioma amazônico, com a apresentação de cronograma contínuo e gradativo, inclusive com a garantia de disponibilidade orçamentária e recursos humanos, bem como determinação relativa ao fornecimento, em juízo e *site* eletrônico, por todos os sujeitos envolvidos na execução do plano, de relatórios objetivos, transparentes, claros e de fácil linguagem à sociedade brasileira, com periodicidade mensal, que contenham os resultados das medidas adotadas.

Por fim, foi requerida a criação de Comissão Emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação, que deveria ser coordenada pelo (a) próprio relator (a) ou por um representante de seu gabinete. Esta comissão seria orientada pelos princípios da acessibilidade, participação, transparência e igualdade de condições, incluindo uma composição paritária. Suas responsabilidades abrangeriam o estabelecimento de mecanismos e instrumentos de transparência e participação, afora a análise da eficácia das ações implementadas, possuindo, no mínimo, participação de autoridades públicas pertinentes indicadas pelo Poder Executivo federal, as partes envolvidas na ADPF, como as entidades *amici curiae*, incluindo representantes de povos indígenas e comunidades tradicionais (como a APIB e o CNS), bem como representantes da comunidade científica nacional, especialistas, e outras instituições e personalidades relevantes.

Nesse ponto, vale destacar que os arguentes apontaram que o objeto da ADPF apresentava grau de conexão ao objeto de outras ações de controle concentrado, indicando a existência de prevenção à

Ministra Rosa Weber em função de sua relatoria nas ADPFs 747³ e 755⁴ e na ADO n° 59⁵, que tratam de matérias afetas ao meio ambiente, especificamente sobre atos normativos infraconstitucionais com impactos ambientais relevantes e omissão inconstitucional da União relativa à adoção de medidas destinadas ao funcionamento do “Fundo da Amazônia”. Todavia, a referida prevenção não foi identificada com as ações apontadas, sendo, porém, identificada sua conexão com objeto da ADO n° 54, que também menciona o PPCDAM e requer a adoção de providências concretas para o combate do desmatamento da Amazônia, distribuída à relatoria da Ministra Cármen Lúcia, a quem foi distribuída a ADPF 760 por coincidência parcial de objeto, passando a serem julgadas conjuntamente e compõem a “pauta verde⁶”.

Em julgamento no dia 06/04/2022, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, votou pela procedência da ADPF, reconhecendo o ECI quanto ao desmatamento ilegal na Amazônia e determinando à União e demais órgãos federais, na medida de suas competências, que desenvolvessem e apresentassem um plano detalhado para a execução eficaz do PPCDAM ou de outras iniciativas atualmente em vigor. Esse plano deveria incluir medidas específicas para a retomada da fiscalização e controle das atividades visando à proteção ambiental da Floresta Amazônica, à garantia dos direitos dos povos indígenas e de outras comunidades que habitam áreas protegidas (como Unidades de Conservação e Terras Indígenas), e ao combate aos crimes ambientais e práticas ilegais no ecossistema.

O plano a ser elaborado deveria ser submetido ao Supremo Tribunal Federal dentro de um prazo máximo de sessenta dias e conter cronogramas, metas, objetivos, prazos, previsões de resultados com datas e indicadores esperados, bem como informações de monitoramento necessárias para garantir a máxima eficácia do processo e a execução eficiente das políticas públicas. Deveriam ser especificadas a forma de adoção e execução dos programas incluídos no plano, bem como os recursos destinados para alcançar os objetivos, sendo fixados diversos parâmetros objetivos de avaliação do cumprimento da decisão, marcados pela progressão das ações e resultados.

Após a leitura do voto e manifestações, o Ministro André Mendonça pediu vista dos autos. Ato contínuo, após reinclusão em pauta de julgamento para continuidade aos debates já iniciados, a Advocacia-Geral da União, em adição às manifestações previamente apresentadas, trouxe novas informações à Corte acerca das últimas ações dos órgãos e instituições federais em relação à proteção ambiental, destacando o comprometimento sólido do Governo Federal com a questão ambiental, especialmente no que diz respeito aos ecossistemas da Amazônia e do Pantanal. Assim, argumentou a alteração substancial do contexto fático e normativo que motivou a propositura da ADPF e a consequente cessação do ECI.

Em continuidade ao julgamento, a Ministra Cármen Lúcia (Relatora) revisitou seu voto para julgar parcialmente procedente a arguição, reconhecendo ainda a persistência do estado de inconstitucionalidade e reconhecendo também um processo em curso de reconstitucionalização, ainda não completado, referente ao combate do desmatamento ilegal na Amazônia pelo Estado brasileiro,

3 Objeto da ADPF 747 compreende a declaração de inconstitucionalidade da Resolução n° 500/2020 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), na parte em que opera a revogação das Resoluções n° 284/01, 302/02 e 303/02, que tratam, respectivamente, do licenciamento de empreendimentos de irrigação, parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno, e a parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

4 A ADPF 755 objetivava a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n° 9.760/2019 e a determinação de ordem à UNIÃO, através do Ministério do Meio Ambiente, para que procedesse com a imediata retomada do processo sancionador ambiental, com a implementação de ações concretas para assegurar o andamento regular e ágil de cada caso estagnado desde a promulgação do referido decreto, que introduziu uma fase distorcida de conciliação. A ação argumentava que as essas audiências, não agendadas nem realizadas, resultavam na paralisação completa do processo sancionador, impedindo a imposição de novas penalidades e sua eventual conversão em medidas de preservação ambiental, o que contribuiria para o aumento da impunidade.

5 Na ADO 59 pleiteava -se o reconhecimento da omissão inconstitucional por parte da UNIÃO em tomar medidas administrativas para suspender a paralisação ilegal do “FUNDO AMAZÔNIA”, promovida pela ré, violando assim o princípio federativo e o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado garantido pelo artigo 225 da Constituição Federal.

6 Nomenclatura atribuída para designar ações que tratam da pauta das inconstitucionalidades em matéria ambiental”, envolvendo assuntos que vão desde a proteção da Amazônia até o enfrentamento das mudanças climáticas. Nesse sentido, além das ações mencionadas neste artigo, outras ações compõem a referida “pauta verde”, sendo elas: as ADPF’s 651 e 735, a ADO 59 e as ADI’s 6148 e 6808.

no âmbito de sua responsabilidade de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de alterar alguns poucos pontos de seu voto inicial.

Por sua vez, divergindo da relatora, o Ministro André Mendonça não declarou um ECI, uma vez que a referida declaração pela Corte possuiria caráter *ultra petita* em função das consequências sociais e internacionais, propondo ao Executivo a celebração de um “compromisso significativo” em relação ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em colaboração com os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como com os Estados e Municípios, observando a interpretação mínima dos deveres e dos mecanismos de monitoramento contínuo. No mais, o ministro acompanhou a relatora em questões referentes ao PPCDAM, com o intuito de reforçar o papel do IBAMA, ICMBio e FUNAI, e defendendo a implementação de ações para preservar a Amazônia, sem negligenciar a proteção de outros biomas.

Na sequência, o Ministro Flávio Dino votou pela parcial procedência da ADPF nos termos do voto da relatora, porém com ajustes e ressalvas. Concordou com o reconhecimento de um processo de reconstitucionalização, ainda não completado, em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no bioma amazônico, mas não reconheceu a configuração de ECI. Além disso, o voto do Ministro determinava a elaboração, em 120 dias, de um cronograma para implementar o PPCDAM, envolvendo diversos órgãos governamentais e focado na redução efetiva do desmatamento ilegal, conforme dados oficiais do INPE/PRODES, além da elaboração e divulgação de relatórios trimestrais a partir da execução do cronograma.

Outro ponto do voto é a fixação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC como órgão de assessoramento técnico para acompanhamento das medidas de execução da política ambiental, sem prejuízo de outras entidades e observatórios, além de estabelecer a possibilidade de abertura de créditos adicionais, incluindo extraordinários, para custear as despesas do cronograma de proteção ambiental na Amazônia no atual exercício financeiro e garantir a manutenção da previsão orçamentária necessária nos próximos projetos de lei, proibindo sua exclusão e contingenciamento, assim como permitir a alocação de emendas ao orçamento da União, especialmente de parlamentares dos estados amazônicos, com coordenação do Executivo e das Comissões de Meio Ambiente do Congresso e a expedição de notificação dos Presidentes da Câmara e do Senado sobre a decisão, visando sua plena execução.

Ao final, em decisão majoritária, a Corte não declarou o ECI, apesar das posições divergentes⁷. Em vez disso, reconhecendo falhas estruturais na abordagem da política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal instou o Governo Federal a assumir um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) em relação ao combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica.

Em sequência, por unanimidade, foram julgados procedentes os pedidos da ADPF 760 e ADO nº 54, para determinar, resumidamente, à União e órgãos competentes a adoção de providências no contexto do PPCDAM, visando diminuir o desmatamento na região para a taxa de 3.925 quilômetros por ano até 2027, além de manter esforços contínuos para alcançar a meta de zero desmatamento ilegal em terras indígenas até 2030. Ainda, foi determinada a abertura de créditos extraordinários, os quais não estarão sujeitos a contingenciamento orçamentário, juntamente com o envio de uma notificação ao Congresso Nacional informando sobre o teor da decisão.

Assim, o referido julgamento expressa um precedente importante para a proteção ambiental no Brasil, reforçando a necessidade de cumprimento de políticas públicas essenciais e reiterando a responsabilidade do Estado perante seus compromissos internacionais e constitucionais.

3. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE VEICULAÇÃO DE DEMANDAS ESTRUTURAIIS

Desde o reconhecimento do ECI no sistema carcerário por meio da ADPF 347, o STF tem sido frequentemente acionado com ações que abordam problemas de resolução complexa e que envolvem

7 Votaram de forma divergente quanto a esse ponto a Ministra Cármen Lúcia os Ministros Édson Fachin e Luiz Fux.

múltiplos interessados⁸, veiculadas por meio de Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), algumas das quais incluem solicitações de declaração de ECI, à exemplo da ADPF 760, que se destacou pela variedade de atos comissivos e omissivos que violam a Constituição Federal em termos de proteção ambiental e climática.

Todavia, o contexto fático e jurídico da ADPF 760 (e da ADO nº 54), bem como a resposta e conduta assumida pelo STF no julgamento permitem suscitar questionamentos quanto à veiculação de demandas estruturais no STF por meio de ADPF's. A indagação que paira nesta seção do artigo é: seriam as ações de controle concentrado de constitucionalidade, do qual a ADPF é espécie, instrumentos adequados a intervenções em políticas públicas?

Conforme estipulado pelos art. 1º, I, da 9.882/1999, a ADPF é a ferramenta processual que tem como escopo atos do Poder Público que violem ou representem ameaça aos preceitos fundamentais⁹. A viabilidade desta ação perante o Supremo Tribunal Federal requer a presença de certos pressupostos, a saber: (i) a existência de lesão ou ameaça a preceito fundamental; (ii) causada por ação do Poder Público; e (iii) a falta de outro meio eficaz para remediar tal lesão ou ameaça (subsidiariedade)¹⁰.

Nessa linha de raciocínio, a ADPF desempenha papel fundamental na garantia da supremacia da constitucional, sendo mecanismo de controle de qualquer ato omissivo ou comissivo do Poder Público, que, nas palavras de André Ramos Tavares, não se restringe aos atos normativos, mas pode servir também à impugnação de atos não normativos, como atos administrativos e os atos concretos, desde que não impugnáveis por via de Ação Direta de Inconstitucionalidade¹¹.

No julgamento da ADPF nº 95, o Ministro Teori Zavascki abordou que a subsidiariedade, enquanto requisito negativo de procedibilidade da ADPF, tem o objetivo de “repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional de maneira processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada¹²”.

O caminho de “atalho” mencionado pelo Ministro Teori Zavascki parece estar sendo empregado às medidas de natureza estrutural e de alta complexidade, tornando-se canal abreviado de acesso à pauta de decisões da Suprema Corte brasileira, haja vista seu recorrente manejo para veicular pautas relativas à atos comissivos ou omissivos do poder público na implementação de políticas públicas nas mais diversas matérias, como a exemplo da matéria ambiental na ADPF nº 760, descrita na seção anterior. Essa propulsão de ADPF's “estruturais” pode ser atribuída à amplitude e indeterminação de seu objeto de impugnação enquanto termo aberto “atos do poder público”.

8 A exemplo de outras ações com pretensões complexas e estruturais, pode-se citar: a ADPF nº 635, conhecida como a “ADPF das favelas”, de relatoria do Ministro Édson Fachin, que tem por objeto a elaboração e implementação de uma política de segurança pública no Rio de Janeiro diante da crescente letalidade na atuação Policial; a ADPF nº 655, de relatoria da Ministra Cármen Lucia, que tem por objeto “declarar que a regressividade do sistema tributário brasileiro viola os preceitos fundamentais de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, da CF/88) e construção de uma sociedade justa e solidária”; a ADPF nº 709, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que tem por objeto falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnia; e a ADPF nº 742, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, que trata da adoção de medidas urgentes em favor das comunidades quilombolas, de forma similar aos pedidos formulados na ADPF nº 709.

9 Barroso destaca a existência de duas espécies de ADPF: a arguição autônoma, que é extraída do caput do art. 1º da Lei nº 9.882/99 e consiste na “arguição prevista no §1º do art. 102 da CF do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”; e a arguição incidental, extraída do parágrafo único do mesmo art. 1º e que caberá “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre a lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 358.

10 BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 358

11 TAVARES, André Ramos. Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle da constitucionalidade. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional: controle de constitucionalidade*. Salvador: JusPodivm, 2007. p. 57-72.

12 STF. ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 11 fev. 2014.

O tratamento de questões estruturais por meio de ADPFs deve ser abordado com cautela e um olhar crítico quanto ao seu encaminhamento direto à mais alta instância judicial. Isso se deve ao fato de que os elementos que caracterizam esse tipo de demanda são diversos: envolvem uma multiplicidade de interesses, olham para o futuro, abrangem pretensões difusas, estão fundamentadas em direitos fundamentais que requerem aplicação prática, buscam reformar instituições sociais e demandam ações que se estendem ao longo do tempo, indo além da decisão judicial e exigindo a colaboração entre juiz e partes¹³.

Nesse sentido, Vitorelli¹⁴ destaca aspectos positivos e negativos do tratamento de litígios estruturais por meio de ADPF, que por definição tem sua tramitação diretamente no Supremo Tribunal Federal. O primeiro aspecto positivo dessa estratégia de veiculação de litígios estruturais por meio de ADPF residiria na autoridade da Corte, a mais alta do país, o que viabiliza a mobilização de instituições de maior hierarquia e faz com que as medidas sejam implementadas com brevidade e efetividade. Um segundo aspecto positivo indicado pelo autor seria o restrito âmbito recursal em face das decisões da Corte, atribuindo-lhe forte caráter de definitividade, o que favorece a segurança e efetividade das medidas a serem adotadas pelos sujeitos envolvidos.

No entanto, ao lado dos aspectos positivos, formam-se também os aspectos negativos dessa estratégia, sendo o primeiro a baixa aderência ao diálogo na Corte, fato que impossibilita a apresentação de posições divergentes ou a se conformarem às opiniões majoritárias, especialmente quando tais são formuladas por vozes importantes na discussão, o que pode conduzir ao engrandecimento de soluções incompletas, precipitadas ou inadequadas, sob a pano de fundo de demonstrar resultados¹⁵.

Outro ponto negativo apontado por Vitorelli é a alta publicidade aos casos que tramitam na Corte, que apesar de favorecerem o controle social, elevam o receio dos sujeitos a assumirem compromissos e obrigações perante o Tribunal diante da pressão pública e a necessidade de resposta, contribuindo para tomada de decisões apressadas. Nessa ótica, o ambiente ofertado pelo STF é contrário ao que exigem soluções estruturais, com ampla possibilidade diálogos horizontais e igualitários¹⁶.

Vale ressaltar a configuração de espaço disponível pelo STF como um ambiente de pouco diálogo, haja vista o baixo índice de consulta e oitiva aos sujeitos diretamente interessados, democratizando a interação entre sociedade e Poder Judiciário. Há uma ilusão quanto ao espaço ofertado por meio de audiências públicas, isso porque, conforme pontuado por Isabelly Maia¹⁷, a prática de realizar audiências públicas, que deveria permitir uma interação efetiva entre o Judiciário e a sociedade civil, não representa verdadeiramente um processo democrático, mas sim uma mera aspiração, o que se deve, entre outros aspectos, à frequência com que essas audiências são realizadas. Até 2015, o STF havia decidido sobre o mérito de 1.329 ações de controle concentrado (incluindo ADI, ADC, ADI por omissão e ADPF), e dessas, apenas 13 incluíram a realização de audiências públicas, o que corresponde a menos de 1% das ações de controle concentrado julgadas.

Ademais, um terceiro problema encontrado no processamento de litígios estruturais por meio de ADPF é encontrado na produção da prova. Segundo Vitorelli, esse ponto negativo decorre do fato de os tribunais não serem organizados para a produção de provas de forma célere e razoável, o que implica em decisões incompletas pela ausência de dados e informações suficientes ao tomador de decisões, de maneira que aspectos relevantes do caso passem despercebidos¹⁸.

13 VIOLIN, Jordão. Holt V. Sarver e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 2022, p. 650.

14 VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 565.

15 *Ibidem*, 2024, p.566.

16 *Ibidem*, 2024, p. 566.

17 MAIA, Isabelly Cisne Augusto. *Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos: por novos protagonistas na esfera pública democrática*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2018, p. 144.

18 VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 566-567.

Sobre o envolvimento em ações de controle concentrado de constitucionalidade, Isabelly Maia argumenta que, além da limitada quantidade de partes autorizadas e a escassa participação popular através de audiências públicas, é necessário levar em conta que as ações de controle concentrado de constitucionalidade não são meios eficazes para controlar a realidade fática. Isso se deve ao fato de o Brasil adotar predominantemente o modelo de controle centrado na legislação, além de que as omissões não normativas estão muitas vezes relacionadas a questões políticas, que exigem o envolvimento de várias instituições na tomada de decisões, o que se acredita ser mais viável através de ações coletivas¹⁹.

Nessa ótica, tem-se que no âmbito do controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal demonstra competência singular para examinar e estabelecer princípios jurídicos abstratos, comparando interpretações legais, embora sua capacidade de produzir evidências seja limitada nesse processo. Logo, o detalhamento de questões fáticas-probatórias encontra restrições dentro dos procedimentos estritos do controle concentrado de constitucionalidade, o que compromete os resultados pretendidos pelo processo estrutural, o qual, por normalmente buscar respostas que se projetem ao futuro, inclusive com probabilidades, demanda mecanismos de provas diferentes dos tradicionais, entre as quais pode-se indicar até mesmo a estatística, por exemplo²⁰.

Outro ponto negativo é a impossibilidade de os Ministros conduzirem pessoalmente os processos de alta complexidade, como é o caso dos estruturais, diante da necessidade de atuação ativa do magistrado no direcionamento das deliberações necessárias à construção e implementação da medida estrutural, a exemplo da participação em inúmeras reuniões e audiências públicas e/ou medidas a serem implementadas. Vitorelli ressalta que, ainda que tais atividades de condução sejam delegadas a um magistrado instrutor, haverá perdas que prejudicariam o desenvolvimento produtivo do problema e a resolução do litígio²¹.

Assim, a crítica às ações de controle concentrado para a concretização de medidas estruturais se assenta na observação de que essas ações não foram projetadas para abordar esse tipo de problema. Em vez disso, seu propósito original é avaliar a compatibilidade entre normas infralegais e a Constituição, devido à adoção pelo Brasil do modelo legiscêntrico de controle de constitucionalidade. Além disso, há restrição dos sujeitos autorizados a propor tais ações, o fato de que elas só podem ser instauradas perante a Corte Constitucional e a falta de mecanismos eficazes de participação social, o que resulta em uma distância entre o Poder Judiciário e a sociedade civil²².

Nesse panorama, ao falar sobre a veiculação de litígios estruturais por meio de ações de controle concentrado de constitucionalidade, torna-se necessário indagar: a quem interessa esse controle? Sobre esse questionamento, Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo realizam pesquisa investigando o impacto das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e concluíram que, apesar de a ampliação do rol de legitimados na Constituição da República de 1988 ter tido como objetivo principal garantir a proteção adequada dos direitos dos cidadãos, essa expansão ocorreu principalmente com a inclusão de entidades que defendem seus interesses corporativos. Isso confirma a percepção de que tais ações servem mais para proteger interesses institucionais do que para efetivamente tutelar os direitos fundamentais dos cidadãos²³.

Para os autores, o sistema de controle de constitucionalidade inaugurado com a CRFB/1988 não tem cumprido o desiderato de defesa dos direitos e garantias fundamentais, tampouco o alargamento dos legitimados conseguiu alcançar esse fim. Ao contrário, a Constituição e as mudanças

19 MAIA, Isabelly Cisne Augusto. *Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos: por novos protagonistas na esfera pública democrática*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2018. p.145.

20 ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, vol 10, n. 1, 2019, p. 664.

21 VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 568.

22 *Ibidem*, 2018, p. 151.

23 COSTA, Alexandre; ZAIDEN, Benvindo, Juliano. *A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? – O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais (Who is Interested in the Centralized System of Judicial Review? – The Mismatch between Theory and Practice in the Protection of Basic Rights)* (April 1, 2014), p. 78.

legais e jurisprudenciais a ela subsequentes promoveram o desenvolvimento gradual, porém eficaz, de uma abordagem que paulatinamente reduz outras formas, como o controle difuso e concreto, como mecanismos para proteção dos direitos e garantias fundamentais. O aumento do controle concentrado, embora tenha pouca ênfase na cidadania e eficácia limitada na salvaguarda dos direitos fundamentais, tem sido acompanhado pela diminuição da abertura discursiva presente no sistema difuso²⁴.

É possível perceber que as ADPFs, além de se apropriarem indevidamente do escopo de outras ações constitucionais, estão se transformando em ferramentas de manipulação e ataque político, especialmente em relação aos debates sobre políticas públicas. Elas se tornam um meio abreviado e limitado para alcançar objetivos políticos por meio do Judiciário, como evidenciado pelo fato de serem quase sempre propostas por partidos políticos de oposição, como já apontado por Ernani Rodrigues de Carvalho em 2004²⁵, quando analisou o uso dos tribunais pelos partidos políticos de oposição, que, não podendo barrar as alterações realizadas pela maioria, utilizam-se do judiciário, por meio de ADI's, para frear, obstaculizar e até mesmo inviabilizar as alterações em curso.

Ademais, a postura “ativista” do STF nessas ações muitas vezes resulta na própria inexecução das medidas devido à falta de diálogo e cooperação, o que vai de encontro à lógica estrutural, pois como destaca Sarlet, “ações do tipo estruturante demandam um mínimo grau de respeito pelos demais poderes estatais e viabilidade de sua execução²⁶”. Assim, o processo de natureza estrutural não deve ser visto como um instrumento para a criação de políticas públicas e imposição de uma agenda específica ao Executivo; pelo contrário, sua finalidade é promover uma atuação colaborativa entre os Poderes Executivo e Judiciário, revelando lacunas na atuação administrativa que precisam ser superadas.²⁷

Vale ressaltar que não se ignora a existência de defensores do Judiciário como “fórum de protestos”, que argumentam que bem mais que a vitória no tribunal, o processo seria canal de promoção da escuta e do debate público, permitindo que questões relevantes ganhem publicidade, com o fim de relevar um caráter democrático na oitiva de vozes marginalizadas²⁸. No entanto, a realidade fática das ADPFs demonstra que o potencial democrático do “fórum de protestos” é pouco expressivo ou meramente “formal”, pois normalmente os poucos sujeitos que conseguem ser ouvidos são as poucas entidades admitidas na qualidade de *amicus curiae*, sem contar que audiências públicas apresentam escasso espaço de participação no controle concentrado.

Dessa forma, evidencia-se que a ADPF, enquanto ação de controle concentrado de constitucionalidade, não se mostra o instrumento processual mais adequado ao tratamento de problemas de caráter estrutural diante de todos os obstáculos apresentados, que dificultam a construção de decisões dialógicas e mais completas ao problema a ser enfrentado, além de inviabilizarem, em muitos casos, o monitoramento do cumprimento das medidas e providências traçadas pelo Judiciário. O caráter aberto e indeterminado de seu objeto tem tornado a ADPF instrumento de atuação política, afastando seu objeto técnico-jurídico de garantia da conformidade constitucional, especialmente quando veiculam demandas estruturais e a Corte Suprema avança no afã de resultados.

Assim, apesar da possibilidade de alguns problemáticas de cunho estrutural alcançarem o STF por meio de ADPF e encontrarem nela o caminho para intervenções estruturais em políticas públicas, os autores defendem que as ações coletivas seriam o ambiente mais propício à veiculação de litígios

24 *Ibidem*, 2014, p. 79-80.

25 CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 23, p. 115-126, nov. 2004, p. 119.

26 SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Orgs.). *Processos Estruturais*. 4. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 643.

27 NOBREGA, Flavianne Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais. *Revista Estudos Institucionais*, v 8, n. 1, jan./abr. 2022, p. 120-121.

28 Sobre o assunto, vide: CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George Marmelstein. O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais? *Direito Público*, [S. l.], v. 19, n. 102, 2022, p. 423.

estruturais, isso porque há nelas maior possibilidade de participação popular em função do expressivo número legitimados para sua propositura, a vantagem da proximidade do juiz com os fatos, com um olhar mais regionalizado ao problema em determinados casos, além da maior abertura procedimental e flexibilidade para produção probatória e outros atos atípicos.

4. ADPF 760: UMA ANÁLISE CRÍTICA

4.1 Reconhecimento de ECI por meio de ADPF

O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) é uma técnica decisória desenvolvida no âmbito da Corte Constitucional Colombiana (CCC) e consolidada por meio de sua jurisprudência que pretende reconhecer a existência de uma realidade que viola preceitos constitucionais em decorrência de ação ou omissão estatal, que chama a atenção para falhas estruturais que têm como consequência a violação sistêmica de direitos fundamentais. Esta técnica deve ser utilizada por uma Corte Constitucional ou Suprema, na qual se verifica que a atitude do Poder Público provoca violações massivas e sistemáticas a direitos fundamentais, o que faz com que a Corte tenha de agir de maneira mais proativa na tentativa de transformar a realidade que é inconstitucional²⁹.

Em geral, essa violação de direitos fundamentais acontece pela omissão do Poder Público ou pela deficiência de sua atuação, isto é, quando não atua adequadamente na implementação de políticas públicas voltadas a garantir esses direitos, de modo a solucionar problemas estruturais arraigados na estrutura da sociedade. Problemas estruturais, como o desmatamento na Amazônia, são perpetuados devido à omissão estatal. A ADPF 760 foi ajuizada em um contexto de total omissão do Governo Federal ante à situação agravada de desmatamento no bioma amazônico, que crescia de maneira desordenada.

Segundo Campos³⁰, a inação do Estado não está relacionada diretamente aos dispositivos constitucionais, mas sim às condições precárias de exercício desses direitos, para as quais os legisladores, administradores ou ambos não tomaram providências para remediar. Essa constatação ganha ainda mais importância em países caracterizados por profundas desigualdades sociais, como é o caso da Colômbia, Brasil e outros países latino-americanos. Ao reconhecer o ECI, o Tribunal busca aproximar a realidade social das garantias estabelecidas na Constituição da República, desempenhando, assim, um papel significativo como agente de transformação social.

O ECI tem os seguintes pressupostos: a) uma realidade constituída por uma violação massiva e reiterada de direitos fundamentais; b) omissão sistemática do Poder Público no cumprimento de suas obrigações legais visando a garantia desses direitos; c) a determinação de ordens e medidas dirigidas não somente a um órgão, mas um conjunto de órgãos, para que o problema estrutural seja solucionado; d) existência de congestionamento no Judiciário devido à quantidade de ações que são propostas com o mesmo pedido e causa de pedir, em matéria que se relaciona com um litígio estrutural³¹.

O ECI destina-se a violações de direitos cometidas contra grupos vulneráveis, que não têm suas pautas ouvidas nas arenas majoritárias e vivem marginalizados³², bem como tem cunho declaratório, mas para que a Corte possa ir além do mero reconhecimento, é primordial que sejam adotadas técnicas especiais, isto é, medidas estruturais. Portanto, o ideal é que, após o reconhecimento de um ECI, houvesse a condução do processo na forma de um processo estrutural, com a implementação de medidas

29 FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A relação entre o Estado de Coisas Inconstitucional e os Processos Estruturais: benefícios da complementação e perigos da hibridização. *Revista de Processo*, v. 340, p. 241-266, jun. 2023, p. 247.

30 CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 61.

31 FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O futuro do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: remédio judicial efetivo ou mera retórica? *Revista de Processo*, v. 342, p. 365-392, ago. 2023, p. 368.

32 *Ibidem*, p. 375.

estruturais³³. Contudo, nem sempre um ECI vai desaguar em um processo estrutural, principalmente quando se está lidando com um Tribunal que tem de gerir tantas competências, como o STF³⁴.

O processo estrutural, por sua vez, representa um processo coletivo que visa a reorganização ou reestruturação, por meio da atuação jurisdicional, do modo de funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza violação sistêmica de direitos fundamentais³⁵.

Eduarda Cunha, Tomás Pedrosa e Flavianne Nóbrega apontam algumas diferenças e semelhanças entre o ECI e os processos estruturais, senão vejamos:

Após a exposição sobre os aspectos cruciais ao ECI e aos processos estruturais, podem-se apontar algumas de suas divergências e semelhanças: enquanto o ECI, em regra, é uma técnica que deve ser utilizada apenas pela Corte Constitucional ou Suprema de um país, os processos estruturais podem ocorrer tanto nas instâncias inferiores quanto nas instituições supramencionadas; o ECI é essencialmente declaratório e pode (ou não) se desenvolver em um processo estrutural, momento no qual certamente serão provocados efeitos materiais substanciais; tanto o ECI quanto os processos estruturais têm como escopo combater violações massivas e reiteradas a direitos fundamentais; no ECI e nos processos estruturais o Poder Judiciário assume uma postura ativa, mas também dialógica, uma vez que os problemas que precisam ser superados são complexos e demandam, para a sua resolução, uma atuação conjunta dos Poderes e de outros órgãos e instituições³⁶.

Viu-se no tópico anterior o porquê de a ADPF ser inadequada para dar tratamento a litígios estruturais, especialmente do ponto de vista político. Entretanto, é necessário verificar, ainda, se há argumento técnico plausível para se declarar um ECI por meio de ADPF, o que foi feito pela Ministra Relatora na decisão da ADPF 760 em 2022. Conforme o art. 1º da Lei 9.882/1999, a ADPF tem por objeto “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Entre os preceitos fundamentais, no entendimento de Daniel Sarmiento, “situam-se os direitos fundamentais, as demais cláusulas pétreas inscritas no art. 60, §4º, da Constituição da República, bem como os princípios fundamentais da República, previstos no art. 1º ao 5º do texto magno”³⁷.

Assim, é necessário lembrar que a ADPF é uma ação de controle concentrado de constitucionalidade e que, portanto, tem como parâmetro de análise os atos legislativos. Daniel Sarmiento aduz que no cabimento da ADPF estão incluídos os atos administrativos praticados pelo Poder Público³⁸, então, poder-se-ia pensar que “reparar lesão a preceito fundamental” abarcaria o reconhecimento de ECI, considerando que os direitos violados nestes casos são preceitos fundamentais e que tal violação deve ser reparada de alguma maneira. Ocorre que, como visto acima, a realidade inconstitucional reconhecida por meio desta técnica (ECI) decorre de uma deficiência na atuação ou omissão estatal, o que não necessariamente envolvem atos administrativos, especialmente nos casos de omissão.

Ademais, ante ao caráter eminentemente declaratório do ECI, a sua adoção como técnica decisória não necessariamente resultará no estabelecimento de medidas estruturais, de modo que a mera declaração, que é a essência do ECI, não se encaixa em “reparar lesão a preceito fundamental”, o que leva à conclusão de que, do ponto de vista técnico, o ECI não está abrangido no objeto da ADPF nos termos da Lei 9.882/1999. A adoção de medidas estruturais, diferentemente, adequa-se ao objeto da ADPF, em que pese seja mais frutífero que um processo estrutural seja desenvolvido em instâncias

33 FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A relação entre o Estado de Coisas Inconstitucional e os Processos Estruturais: benefícios da complementação e perigos da hibridização. *Revista de Processo*, v. 340, p. 241-266, jun. 2023, p. 247.

34 *Ibidem*, p. 251.

35 VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 75.

36 FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A relação entre o Estado de Coisas Inconstitucional e os Processos Estruturais: benefícios da complementação e perigos da hibridização. *Revista de Processo*, v. 340, p. 241-266, jun. 2023, p. 250.

37 SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *Revista de Direito Administrativo*, v. 224, p. 95-116, abr./jun. 2001, p. 101.

38 *Ibidem*.

inferiores, especialmente diante do contato mais próximo do magistrado da causa com o conflito, bem como considerando a quantidade de atribuições do STF³⁹.

Por fim, cumpre ressaltar que, na ADPF 760, não houve pedido de reconhecimento de ECI. Foi apenas mencionado na petição inicial que a situação de desmatamento na Amazônia poderia configurar um ECI, mas em nenhum momento houve pedido expresso nesse sentido. Dessa forma, caso o ECI tivesse sido reconhecido, seria uma forma de ampliação objetiva da demanda e que ocorreria de forma a ampliar o cabimento da ADPF, sem que haja previsão legal para tanto.

4.2 Desrespeito aos parâmetros fixados no Tema 698 da Repercussão Geral

O Tema 698 de Repercussão Geral estava pautado em um Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, no ano de 2003, em face do Município do Rio de Janeiro, tendo em vista as precárias condições de estrutura e atendimento do Hospital Municipal Salgado Filho. Em linhas gerais, os pedidos da ACP consistiam na determinação de realização de concurso público para provimento de cargos vagos existentes na área da saúde municipal, para que fossem lotados no referido Hospital, bem como que fossem sanadas todas as irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina.

Em sentença, o pedido foi julgado improcedente, mas houve reforma da sentença no âmbito do Tribunal de Justiça, acolhendo os pedidos iniciais. O Município do Rio de Janeiro interpôs Recurso Extraordinário, argumentando, em síntese que, embora o Poder Judiciário possa rever atos discricionários, não pode determinar que a Administração Pública pratique um ato discricionário que está no âmbito de análise da conveniência e oportunidade pela própria Administração. O Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, apresentou voto, mas o voto vencedor foi o voto vista do Ministro Luís Roberto Barroso, no qual o Ministro fixou parâmetros para a intervenção judicial em políticas públicas, preservando o espaço de discricionariedade do administrador⁴⁰.

As referências para que o Judiciário possa intervir em políticas públicas são os seguintes: i) existência de prova nos autos da ausência ou grave deficiência do serviço público, em decorrência da inércia ou excessiva morosidade por parte do Poder Público; ii) atendendo os pedidos formulados na inicial, é necessário analisar se há a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, mas levando em consideração os recursos orçamentários existentes (ex.: seria viável que o Município do Rio de Janeiro implementasse as mesmas obrigações em outros hospitais que estivessem em condições semelhantes?); iii) o magistrado deve indicar o resultado a ser atingido, mas não o modo para se alcançar a meta, de modo a preservar a discricionariedade do gestor, mas privilegiando a adoção de medidas estruturais, de modo que cabe à Administração Pública apresentar um plano de reestruturação acompanhado de um cronograma; iv) a decisão judicial deve estar baseada em manifestações de órgãos técnicos; v) sempre que possível, o magistrado deve abrir espaço à participação de terceiros, como a admissão de *amici curiae* ou realização de audiências públicas, visto que a construção de uma solução dialógica favorece a efetividade, na medida em que as chances de cumprimento pelo Poder Público são maiores quando ele próprio auxiliou na construção da decisão⁴¹.

Analisando a ADPF 760 à luz desses indicadores, é possível perceber que não houve a observância da maioria deles fixados pelo próprio STF. O primeiro foi cumprido, até porque a situação do desmatamento na Amazônia é pública e notória. O quarto foi cumprido, porque houve a manifestação de órgãos técnicos. Entretanto, o segundo parâmetro não foi observado, visto que o Tribunal determinou a abertura de crédito extraordinário para que fossem adotadas diversas medidas, dentre as

39 FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A relação entre o Estado de Coisas Inconstitucional e os Processos Estruturais: benefícios da complementação e perigos da hibridização. *Revista de Processo*, v. 340, p. 241-266, jun. 2023, p. 249-250.

40 Cf. GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processos estruturais, modulação e o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Processo*, v. 349, p. 323-342, março, 2024.

41 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 684612*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 07 ago. 2023.

quais o custeio das despesas com o cronograma de proteção ambiental na Amazônia no atual exercício financeiro. Ou seja, o Judiciário interveio no orçamento da União, sendo que as medidas utilizadas não são universalizáveis na proteção dos demais biomas.

Essa intervenção no orçamento fluiu para o terceiro parâmetro, visto que o STF não apenas indicou a meta, mas estipulou a forma de se atingi-la, a partir dessa intervenção no orçamento. Por fim, o quinto parâmetro foi cumprido parcialmente, haja vista que, mesmo com a admissão de *amici curiae*, não houve a realização de audiência pública.

Portanto, observa-se que o STF, no caso da ADPF 760, não observou seu próprio precedente contido no Tema 698 da Repercussão Geral, o que é grave, porque além de prejudicar a eficácia horizontal do precedente, há um enfraquecimento da autoridade do precedente. Sempre que a Corte deixa de cumprir um precedente seu sem maiores justificativas, isso abre margem para que as demais instâncias deixem de cumprir também. Além disso, ainda que seja possível a ampliação objetiva da demanda em processos estruturais, se a Corte se propõe a estabelecer parâmetros para este tipo de atuação, isto deve ser seguido pelo próprio Tribunal, sob pena de o processo estrutural ser confundido com ativismo, em sentido pejorativo.

4.3 Compromisso Significativo e as ampliações objetiva e subjetiva da demanda

A Ministra Relatora Cármen Lúcia, em seu voto, reconheceu a existência de um ECI em relação à situação de desmatamento na Amazônia. Entretanto, o Ministro André Mendonça, em seu voto vista – que foi o vencedor –, não reconheceu o ECI. Diferentemente, determinou um Compromisso Significativo entre a União, os demais poderes e os entes federados. Para fazer a crítica neste ponto, é necessário, primeiramente, consignar o conceito⁴² de Compromisso Significativo.

No entendimento de Matheus Casimiro e George Marmelstein, o Compromisso Significativo consiste numa determinação feita pelo Poder Judiciário, a partir do qual é estabelecido um diálogo entre cidadãos e comunidades de um lado, e do outro lado o Poder Público, a fim de que as partes tentem formular e celebrar um acordo acerca da implementação de programas socioeconômicos que afetam a comunidade, a partir da tentativa de ouvir e considerar as perspectivas uns dos outros⁴³.

Essa técnica surgiu na Corte Constitucional Sul-Africana a partir do caso Olivia Road e foi aperfeiçoado no caso Joe Slovo, que tratavam de direito à moradia, e funciona como uma forma dialógica de solução de problemas estruturais, que fomenta o diálogo interinstitucional e com os próprios afetados pela política pública.

Entretanto, David Landau entende que métodos dialógicos nesses casos, sem que haja a devida coerção, dificilmente funcionarão em países em desenvolvimento, que acabam sofrendo, por exemplo, com problemas de representação legislativa⁴⁴. Para fazer essa afirmação, o autor se baseou preponderantemente na análise do caso Grootboom, que foi julgado pela Corte Sul-Africana, cuja decisão não produziu efeitos relevantes por não ter sido materializada até hoje⁴⁵. Contudo, Matheus

42 O presente artigo não se debruçará sobre os casos Grootboom, Olivia Road e Joe Slovo, julgados pela Corte Constitucional Sul Africana e que deram origem ao Compromisso Significativo, por não ser o objetivo do trabalho. Para relato dos casos, conferir: SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos Estruturais e Direito à Moradia no Sul Global: contribuições da experiência sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica*, ano 19, n. 32, p. 148-183, set./dez. 2021.

43 SERAFIM, Matheus Gomes Casimiro; LIMA, George Marmelstein. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021, p. 794.

44 LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, 2012, p. 190-247, p. 245-246.

45 SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos Estruturais e Direito à Moradia no Sul Global: contribuições da experiência sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica*, ano 19, n. 32, p. 148-183, set./dez. 2021, p. 157.

Casimiro e George Marmelstein demonstram, a partir da experiência dos casos Olivia Road e Joe Slovo, que o Compromisso Significativo desenvolvido nesses casos pode trazer muitas vantagens.

Primeiramente, os autores aduzem que há um ganho epistêmico com a utilização do Compromisso Significativo, visto que a participação dos grupos afetados permite aos gestores públicos uma compreensão melhor do problema, de modo a confrontar suas ideias com as necessidades das pessoas que estão sendo afetadas pela política pública (ou ausência dela), a fim de que se alcance uma solução efetiva ao problema estrutural. Intervenções unilaterais, diferentemente, em que não há o diálogo com os grupos envolvidos, geralmente não há tratamento em relação às raízes do problema, de modo que as medidas implementadas acabam sendo paliativas e temporárias⁴⁶.

A segunda vantagem seria a garantia de uma maior transparência na formulação de políticas públicas, pois é imprescindível que o governo justifique suas escolhas de maneira pública e fundamentada, sempre ouvindo as necessidades do grupo envolvido. Isto permite não somente uma fiscalização por parte da população, mas também que eventual intervenção judicial seja fundamentada, tendo em vista que o Judiciário saberá como ocorreu o processo até se chegar à decisão no tocante a política pública, bem como o que motivou tal escolha⁴⁷. Por fim, os autores defendem que a dialogicidade do do Compromisso Significativo aumenta a legitimidade das decisões tomadas e maior comprometimento na sua implementação. Assim, o Judiciário não precisa escolher se adotará uma postura ativista ou de autocontenção, pois a determinação do Compromisso Significativo permite a promoção de direitos sociais com o respeito às competências da Administração Pública e, concomitantemente, permite o diálogo e concede oportunidade de que os grupos afetados sejam ouvidos e considerados⁴⁸.

Importa mencionar também que o Compromisso Significativo não pode ser feito de maneira somente individual ou coletiva, isto é, o governo não pode consultar apenas pessoas e famílias ou apenas somente associações que dizem representar certo grupo. É necessário que o Estado faça ambos. Além disso, não há uma lista fechada sobre os objetivos do Compromisso, dependerá do caso concreto e não é somente o Estado é quem irá defini-los⁴⁹. Imprescindível dizer, ainda, que à luz do caso Olivia Road, a Corte Constitucional Sul-Africana entende que o ideal seria que o Compromisso ocorresse antes de haver o ajuizamento de uma ação e não depois, com a determinação pelo Judiciário⁵⁰.

A crítica que se tem acerca da atuação do STF neste ponto nem é sobre o momento em que surgiu o Compromisso Significativo, visto que, no contexto brasileiro, como trata-se de instituto novo, dificilmente será aplicado sem determinação judicial. A crítica, na verdade, relaciona-se aos partícipes desse Compromisso, visto que o STF determinou a realização do Compromisso entre União, os demais Poderes e os entes federados, ou seja, não há o envolvimento de nenhuma população afetada diretamente pelo litígio.

Se a ADPF tratava sobre o desmatamento na Amazônia, no mínimo o Compromisso Significativo deveria envolver comunidades tradicionais envolvidas, como comunidades indígenas e quilombolas, além de associações voltadas para a proteção da Amazônia e pessoas que moram em áreas que sofrem com o desmatamento ilegal. O cerne do Compromisso Significativo, conforme visto acima, consiste em abrir uma via de diálogo plural entre o governo e as comunidades afetadas, o que demonstra que houve total desvirtuamento do caráter dialógico do instituto na ADPF 760.

E, de acordo com o que foi relatado nos tópicos anteriores, viu-se que o pedido da ADPF 760 era no sentido de que fossem adotadas algumas medidas estruturais, de modo que não houve pedido expresso de reconhecimento do ECI e muito menos no sentido de que fosse determinado um

46 SERAFIM, Matheus Gomes Casimiro; LIMA, George Marmelstein. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021, p. 796.

47 *Ibidem*, p. 797.

48 *Ibidem*, p. 798.

49 CHENWI, Lilian; TISSINGTON, Kate. *Engaging meaningfully with government on socio-economic rights: a focus on the right to housing*. University of the Western Cape: Community Law Centre, March, 2010, p. 9-19.

50 *Ibidem*, p. 21.

Compromisso Significativo. Assim, tanto o voto da Ministra Cármen Lúcia, quanto o voto do Ministro André Mendonça ampliaram objetivamente a demanda, isto é, não houve adstrição aos pedidos, de modo que os Ministros conceberam soluções diferentes do que estava posto na petição inicial.

O voto vencedor foi o do Ministro André Mendonça, então a expansão objetiva caminhou para uma pauta de Compromisso Significativo. Isto, por si só, já é um grande avanço, uma vez que torna perceptível que o STF está caminhando no direcionamento de dar tratamento estrutural às ações estruturais que lá chegam. É dizer, ainda que veicular pedidos estruturais em ADPFs não seja o mais correto do ponto de vista técnico, no entendimento dos autores, não se pode ignorar a realidade de que as ações estruturais estão ganhando fôlego no STF, logo, é fundamental que a Corte avance rumo a um tratamento mais adequado dos litígios estruturais nessas ações.

Dentre as reformulações necessárias que o processo estrutural traz está a ausência de adstrição da decisão ao pedido, de modo que haja verdadeira reformulação do princípio da congruência, com vistas a permitir ampliação objetiva da demanda no decorrer do processo⁵¹. Essa circunstância na ADPF 760 foi necessária, porque houve o reconhecimento de um estado de reconstitucionalização não completado em matéria ambiental, ou seja, houve mudança na situação fática do litígio devido a uma maior atuação governamental no rumo de diminuir o desmatamento. Assim, diante da alteração fática, o Ministro André Mendonça determinou a realização do Compromisso Significativo.

Ocorre que não se pode pensar em caminho de amplificação objetiva da demanda sem haver seu correspondente subjetivo. Em outras palavras, é incoerente a atitude da Corte em ampliar o objeto da demanda sem que haja a devida participação no processo, isto é, que a Corte dê um tratamento adequado ao litígio, se soltando das amarras do pedido, sem que, concomitantemente, haja maior participação no processo.

Na ADPF 760, não houve audiência pública, somente houve admissão de alguns *amici curiae* e não houve a oitiva de comunidades indígenas afetadas, o que demonstra um claro desequilíbrio entre os núcleos de ampliação objetiva e subjetiva, sendo que não é isso que se almeja com o processo estrutural. Se o objeto é tão importante, de cujo tratamento depende o futuro não somente do Brasil, mas da humanidade, no mínimo deveria ter havido uma participação verdadeiramente plural e uma condução dialógica do processo. A preocupação não pode estar voltada somente para a execução do plano, deve haver igual preocupação com a forma como o processo é conduzido.

4.4 Morrendo da cura? O STF e o ativismo judicial

O ativismo judicial, no entendimento de Luís Roberto Barroso, consiste em uma participação mais intensa e proativa por parte do Poder Judiciário na concretização de valores constitucionais, resultando em uma interferência maior no âmbito de atuação dos demais poderes⁵². Em outras palavras, trata-se de uma postura do intérprete mais expansiva, no que tange à interpretação das normas constitucionais, potencializando seu sentido e alcance e contornando o processo de atuação dos poderes majoritários quando esta for inexistente, emperrada ou deficiente⁵³.

O autor destaca três tipos de condutas ativistas, a saber:

(i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas⁵⁴.

51 BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *Revista Judicial Brasileira*, v. 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021, p. 162.

52 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009, p. 14.

53 *Ibidem*, p. 20.

54 *Ibidem*, p. 14.

César Rodríguez Garavito defende que as decisões estruturais protegem direitos econômicos, sociais e culturais (DESCs) e promovem deliberação democrática a partir do diálogo e colaboração dos diversos ramos de poder, caracterizando uma espécie de ativismo dialógico, que estaria localizado entre a autocontenção judicial e uma juristocracia⁵⁵. As decisões dialógicas em ações estruturais envolvem: um reconhecimento claro acerca da exigibilidade judicial do direito vindicado; deixar que as decisões sobre políticas públicas sejam tomadas pelo Poder Público, ao mesmo tempo em que é estabelecido um plano e cronograma para medir o progresso da implementação; supervisionar, de maneira ativa, a execução das medidas determinadas pela Corte, por meio de instrumentos que permitam uma participação ampliada, como relatório de progresso e audiências públicas⁵⁶.

Matheus Casimiro, Eduarda França e Flavianne Nóbrega trazem um conceito muito interessante de ativismo judicial, que ocorre quando o Judiciário, de maneira intencional ou não, passa a ocupar espaços não ocupados pelas instâncias majoritárias, de modo que o magistrado, instado a se manifestar, assume uma postura mais proativa no julgamento de um caso, devido à viabilidade político-institucional para que ocupe o espaço vazio deixado pelos poderes majoritários⁵⁷. Os autores, portanto, defendem uma postura contra-argumentativa do Judiciário nas democracias contemporâneas, ou seja, a Corte Constitucional do país deve questionar as ações e omissões dos demais poderes que vulneram direitos fundamentais, a partir da Constituição e de seus precedentes⁵⁸.

Nesse sentido, os autores propõem quatro critérios que podem servir como norte na atuação da Corte:

1. a fundamentação de sua decisão na leitura que considera mais adequada e coerente do texto constitucional e de seus precedentes (critério normativo); 2. a promoção de uma cultura de publicidade e justificação do Poder Público (critério de accountability); 3. a adoção de uma postura mais proativa em casos que envolvam graves ameaças ao núcleo essencial de direitos fundamentais (critério da jusfundamentalidade); 4. a ciência de que não possui a última palavra sobre o sentido da Constituição, adotando uma postura dialógica em relação aos demais Poderes (critério dialógico)⁵⁹.

Assim, utilizando esses critérios, é possível concluir que a postura do STF na ADPF 760 não foi de um ativismo totalmente dialógico. Em relação ao critério normativo, o STF fundamentou adequadamente sua decisão no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e em seus precedentes sobre a matéria. No tocante ao critério de *accountability*, o Tribunal acatou os dados trazidos pela Advocacia Geral da União (AGU), alegando a mudança de contexto fático, visto que a manifestação estava pautada em dados técnicos, que foram submetidos ao crivo dos *amici curiae*.

Quanto ao critério da jusfundamentalidade, adotou uma postura proativa para tutelar direitos fundamentais. O problema consiste no critério dialógico, visto que, em que pese a determinação de que a União apresentasse plano de reestruturação e cronograma – o Tribunal não determinou de maneira detalhada nenhuma medida que deveria estar contida no plano –, conforme dito no tópico anterior, não houve participação ampla, com a realização de consulta e audiências públicas para subsidiar a decisão. Além disso, houve a determinação de abertura de crédito orçamentário, podendo ser inclusive extraordinário, o que foi feito sem haver pedido nesse sentido, o que resultou numa ampliação objetiva que desembocou para uma postura ativista, especialmente porque não se ouviu nenhum dos demais poderes sobre essa medida, além de que havia dados técnicos em documentos anexos às manifestações da AGU, demonstrando o aumento na dotação orçamentária total destinada aos problemas ambientais e climáticos a partir de 2023.

55 GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. Buenos Aires, v.14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013, p. 18.

56 *Ibidem*, p. 22.

57 CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Redimindo o ativismo judicial: constitucionalismo democrático e a função contra-argumentativa das cortes constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 3, p. 274-293, dez. 2023, p. 278.

58 *Ibidem*, p. 283.

59 *Ibidem*, p. 286.

Portanto, ainda que o STF tenha tido uma atuação consentânea com os três primeiros critérios, pecou na condução dialógica do processo. Em alguns momentos a Corte teve uma postura ampliativa, especialmente no tocante ao objeto da demanda e, em outros momentos, teve uma postura mais restritiva e não totalmente dialógica.

Perante litígios estruturais, os quais, quase em sua totalidade, envolvem muitos grupos vulneráveis, que têm seus direitos humanos e fundamentais violados diariamente, a função judicial certamente deve ser repensada, para que os tribunais resolvam litígios fora do campo tradicional, de cunho bipolar⁶⁰.

O STF teve uma postura ativista, devido ter ido um pouco além e, inclusive, ter determinado o Compromisso Significativo⁶¹. Na opinião dos autores, o STF pode ter uma postura proativa diante de problemas estruturais, mas deve-se encontrar uma fonte de equilíbrio para tanto, a partir dos critérios trazidos por Matheus Casimiro, Eduarda França e Flavianne Nóbrega e os próprios parâmetros contidos no Tema 698 da Repercussão Geral. O que não pode ocorrer é uma condução monológica do litígio, pautada em uma postura protagonista do STF em detrimento dos demais poderes e da participação social, ainda mais quando isto envolve intervenção no orçamento público.

Luís Roberto Barroso afirma que o ativismo judicial faz parte da solução e não do problema, mas é um antibiótico forte, o que enseja uma utilização eventual e moderada, pois caso seja usado em excesso, há o risco de morrer da cura⁶². Desse modo, é necessário refletir sobre se o STF estaria morrendo da cura, diante de certas atitudes ativistas, como no caso da ADPF 760.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procedeu uma análise descritiva e crítica da ADPF 760, que colocou em discussão no Supremo Tribunal Federal os problemas relacionados à conduta tanto comissiva quanto omissiva do Governo Federal e suas entidades no enfrentamento do desmatamento ilegal na Amazônia. Objetivou-se avaliar os acertos e desacertos na condução da demanda como estrutural e a solução proposta pelo Tribunal.

Primeiramente, examinou-se o contexto que levou à proposição da ação constitucional, os principais argumentos e pedidos dos autores, a resposta do requerido e os votos dos ministros durante o julgamento, com vistas a contextualizar os motivos da judicialização da questão ambiental amazônica e a resposta dada pelo Tribunal. Inicialmente, o voto da Ministra Cármen Lúcia reconheceu um ECI e propôs uma série de medidas. Posteriormente, após debate em plenária e votos adicionais, houve uma correção para reconhecer um processo de reconstitucionalização incompleto e a assunção de um Compromisso Significativo pelos envolvidos.

Na segunda seção, refletiu-se acerca dos riscos de se ajuizar demandas estruturais diretamente ao STF por meio da ADPF, indagando se esse instrumento seria adequado para lidar com demandas deste tipo. Foram contempladas as limitações da ADPF no que diz respeito à participação social, produção de provas e envolvimento contínuo com o problema, além do potencial para se tornar uma ferramenta “ativista” da Corte, propondo como ambiente mais adequado as ações de cunho coletivo. Concluiu-se que esse instrumento tem se afastado de seu propósito técnico, transformando-se em uma via direta para questões políticas específicas, especialmente por oposições políticas.

Por fim, analisou-se criticamente a condução e a resposta do STF aos problemas discutidos na ADPF. A partir de quatro eixos centrais, verificou-se que o reconhecimento de ECI não se adequa ao

60 MÖLLER, Gabriela Samrsla; MARCO, Cristhian Magnus de. Apontamentos sobre o Ativismo Judicial no Processo Estrutural: do ativismo monológico ao dialógico. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (orgs.) *Direito e Política*. Londrina: Thoth, 2023.

61 A mensagem do Tema 698 do STF é de pluralidade, ampla participação e flexibilidade na construção dos caminhos a serem percorridos.

62 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009, p. 21.

objeto técnico da ADPF, e, embora seja mais frutífero que ocorra nas instâncias inferiores por meio de Ações Coletivas, há possibilidade de que as ADPFs abriguem o tratamento de litígios estruturais.

Ademais, observou-se a não observância completa da Corte ao seu próprio precedente fixado no Tema 698 de Repercussão Geral, relativo à postura da Corte no processamento de demandas de caráter estrutural. Isso compromete não somente a eficácia horizontal do precedente, mas também a autoridade da Corte, sem contar as possibilidades de configuração de sua conduta excessiva de invasão à esfera estrita de atuação dos demais poderes.

Observou-se, ainda, um verdadeiro contrassenso da Corte na solução proposta, pois ampliou objetivamente a demanda, ao determinar um compromisso significativo, sem que tenha havido uma proporcionalidade com a expansão subjetiva da demanda. Em outras palavras, mostrou-se inadequado que a Corte não se vincule às amarras do pedido sem, concomitantemente, ter uma participação subjetiva plural no processo. Como afirma Alexander Bickel, o Poder Judiciário deve assumir seu papel pedagógico, como um *citizenship teacher*, porquanto estimula o diálogo entre os Poderes e a sociedade civil.⁶³

Concluiu-se, portanto, que a postura assumida pela Corte na condução e resposta à ADPF configurou-se como ativista. Apesar de os autores acreditarem na relevância de uma postura ativa (diferente de ativista) no tratamento de demandas estruturais, a Corte deve encontrar um equilíbrio para tanto, não só no paradigma do Tema 698 da Repercussão Geral, sob pena de, utilizando a analogia de Luís Roberto Barroso, morrer da própria cura, que residiria no ativismo judicial enquanto “antibiótico”.

6. REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, vol 10, n. 1, 2019, p. 664.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 2 ed., New Heaven: Yale University Press, 1986.
- BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. *Revista Judicial Brasileira*, v. 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021.
- CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 23, p. 115-126, nov. 2004.
- CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George Marmelstein. O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais? *Revista de Direito Público, [S. l.]*, v. 19, n. 102, 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6142>. Acesso em: 23 abr. 2024.
- CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Redimindo o ativismo judicial: constitucionalismo democrático e a função contra-argumentativa das cortes constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 3, p. 274-293, dez. 2023.

63 BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 2 ed., New Heaven: Yale University Press, 1986. p. 185 e ss.

- CHENWI, Lilian; TISSINGTON, Kate. *Engaging meaningfully with government on socio-economic rights: a focus on the right to housing*. University of the Western Cape: Community Law Centre, March, 2010.
- COSTA, Alexandre; ZAIDEN, Benvindo, Juliano. *A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? – O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais (Who is Interested in the Centralized System of Judicial Review? – The Mismatch between Theory and Practice in the Protection of Basic Rights)* (April 1, 2014). Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2509541> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2509541>. Acesso em: 21 abr. 2024.
- FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O futuro do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: remédio judicial efetivo ou mera retórica? *Revista de Processo*, v. 342, p. 365-392, ago. 2023.
- FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A relação entre o Estado de Coisas Inconstitucional e os Processos Estruturais: benefícios da complementação e perigos da hibridização. *Revista de Processo*, v. 340, p. 241-266, jun. 2023.
- GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. Buenos Aires, v.14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013.
- GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processos estruturais, modulação e o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Processo*, v. 349, p. 323-342, março, 2024.
- LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. *Harvard International Law Journal*, v. 53, n. 1, 2012.
- MAIA, Isabelly Cisne Augusto. *Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos: por novos protagonistas na esfera pública democrática*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2018, 177f.
- NÓBREGA, Flavianne Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais. *Revista Estudos Institucionais*, v 8, n. 1, jan./abr. p. 105-137, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 23 abr. 2024.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Orgs.). *Processos Estruturais*. 4. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2022.
- SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *Revista de Direito Administrativo*, v. 224, p. 95-116, abr./jun. 2001.
- SERAFIM, Matheus Gomes Casimiro; LIMA, George Marmelstein. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021.
- SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos Estruturais e Direito à Moradia no Sul Global: contribuições da experiência sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica*, ano 19, n. 32, p. 148-183, set./dez. 2021, p. 157.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 95/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 11 fev. 2014.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760*. Relatora: Min. Cármen Lucia. Tribunal Pleno, DJe 03 abr. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 684612*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 07 ago. 2023.

TAVARES, André Ramos. Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle da constitucionalidade. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional: controle de constitucionalidade*. Salvador: JusPodivm, 2007.

VIOLIN, Jordão. Holt V. Sarver e a reforma do sistema prisional do Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. p. 649-692, 2022.

VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.