

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

MATHEUS GRANUCCI BURGARELLI

**PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS
APLICÁVEIS AO ESTUDO DE CASO DA EXPLOSÃO DA FÁBRICA DE FOGOS
DE ARTIFÍCIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS**

**FRANCA
2025**

MATHEUS GRANUCCI BURGARELLI

**PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS
APLICÁVEIS AO ESTUDO DE CASO DA EXPLOSÃO DA FÁBRICA DE FOGOS
DE ARTIFÍCIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Thaís Amoroso Paschoal

FRANCA

2025

B954p Burgarelli, Matheus Granucci
Processo Estrutural e Políticas Públicas: Perspectivas aplicáveis ao estudo de Caso da Explosão da Fábrica de Fogos de Artifício de Santo Antônio de Jesus / Matheus Granucci Burgarelli. -- Franca, 2025
91 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) -
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Thaís Amoroso Paschoal

1. Direito Processual Civil. 2. Processo Estrutural. I. Título.

MATHEUS GRANUCCI BURGARELLI

**PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS
APLICÁVEIS AO ESTUDO DE CASO DA EXPLOSÃO DA FÁBRICA DE FOGOS
DE ARTIFÍCIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, como pré-requisito para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Thaís Amoroso Paschoal

**Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, SP.**

1º Examinador: _____

Profa. Dra. Maria Elisa Cesar Novais

**Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, SP.**

2º Examinador: _____

Mestrando Caio Laprano

**Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, SP.**

Franca, 13 de novembro de 2025

AGRADECIMENTOS

Iniciando a longa lista de agradecimentos que vou realizar, em razão da grande quantidade de pessoas espetaculares que tanto me ajudaram nesta jornada acadêmica, tenho que agradecer, primeiramente, a Deus, pois com ele nada é impossível e sem ele nada é possível.

Logo em seguida, expresso a minha mais profunda gratidão aos meus pais, Ronivaldo e Gislaine, que sempre foram e sempre serão minha fonte de vitalidade, de segurança e de afeto, além disso, são minhas inspirações de vida, busco recompensar e compartilhar todo o amor que depositaram em mim desde meu primeiro dia de vida, a importância em minha vida é muito maior do que posso dispor e agradecer nestas linhas. Adiante, minha irmãzinha, Isadora, que ainda a vejo como aquela criancinha tão carinhosa, que me ensinou sobre amizade e irmandade em sua forma mais pura, serei sempre seu companheiro em toda e qualquer situação.

Também só tenho a agradecer a minha namorada, Isabela, que me ensinou o que é amar, é minha parceira para tudo nesta vida, que me dá alento para todas as minhas dúvidas e inseguranças, além de sempre me incentivar em todas minhas escolhas.

Não posso deixar de mencionar outros familiares que tanto me apoiaram e me seguraram quando caía. Agradeço a minha primeira professora da vida, minha avó Wandaleni, que além de tabuada me ensinou a ser paciente em tempos de tempestade; agradeço ao meu avô, Wilson, que sempre será meu campeão, não me ensinou só a jogar futebol, como também a buscar perseverar a cada dia; agradeço ao meu avô, Claudovino, que lá de cima sei que sempre me olha, foi exemplo da pessoa mais honesta, disciplinada e trabalhadora que já vi; agradeço a minha avó, Santana, que é sinônimo de família e carinho, pois me demonstrou que a felicidade da família é a maior preocupação que devo ter; agradeço aos meus padrinhos, Ângelo e Patrícia, que são exemplo de pessoas fortes e íntegras, me orgulho de tê-los como “segundos” pais e. Além de todos esses, ainda agradeço firmemente o carinho de todos os primos e tios.

Também não poderia me esquecer de todas as amigas que tornaram este caminho mais fácil e leve, as risadas na faculdade não seriam as mesmas sem o grupo dos Unespianos, que proporcionaram uma parceria ímpar e se tornaram figuras fundamentais em minha vida. Destaco também meus amigos de Itápolis que foram e sempre serão bases de amizade.

Por fim, desejo expressar meu profundo agradecimento à Professora Thaís Amoroso Paschoal, cuja compreensão e orientação foram fundamentais nos momentos mais desafiadores desta jornada. Estendo minha gratidão a todo o corpo docente, aos servidores e demais colaboradores da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca, pelo constante apoio e por proporcionarem as condições necessárias à minha formação.

BURGARELLI, Matheus Granucci. **Processo estrutural e políticas públicas: perspectivas aplicáveis ao estudo de caso da explosão da fábrica de fogos de artifício de Santo Antônio de Jesus**. 2025. 91 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Orientadora: Thaís Amoroso Paschoal. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 2025.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar o processo estrutural como meio processual relevante e apto a exercer controle sobre a atuação da Administração Pública, especificamente no contexto da elaboração de políticas públicas. Assim, é imprescindível analisar acerca do cerne do processo estrutural, categorizando-o como técnica capaz de sanar controvérsias de cunho constitucional, em um cenário no qual a interferência do Poder Judiciário é estritamente vedada. Todavia, busca-se também a promoção de problemáticas acerca dos limites dessa interferência Judiciária. Uma vez que, a partir da observância dialética entre pontos favoráveis e desfavoráveis quanto a esta questão, há de se concluir pela técnica mais apta e pelo modelo de implementação condizente aos limites constitucionais relevantes a esta inovação processualística. Outrossim, a fim de estabelecer-se substrato empírico ao presente trabalho, será realizado estudo do Caso da Explosão da Fábrica de Fogos de Artifício de Santo Antônio De Jesus. Visto que, a relação processual no mencionado litígio envolveu uma série de elementos essenciais dentro das noções de Processo Estrutural. Sendo assim, cumpre a este trabalho concatenar estas principais aplicações do método estrutural, observando sua abrangência, eficiência e desafios. Deste modo, partindo de estudos bibliográficos contundentes, aliado a uma análise qualitativa de pesquisa empírica, concluir-se-á pela viabilidade de se adotar um método processual estrutural como meio de controle da Administração Pública, tornando-se não somente mais uma forma de manter a constitucionalidade das políticas públicas, mas sim o método principal de articulação de Poderes em um processo complexo o suficiente para garantir a segurança jurídica à política pública em comento, desde que observados limites constitucionais para tal articulação.

Palavras-chave: Processo Estrutural; Controle Jurisdicional; Administração Pública; Políticas Públicas; Direitos Fundamentais; Tutela Jurisdicional Efetiva

BURGARELLI, Matheus Granucci. **Structural suit and public policies: perspectives applicable to the case study of the explosion at the Santo Antônio de Jesus fireworks factory**. 2025. 91 pag. Final Paper (Bachelor's Degree in Law). Advisor: Thaís Amoroso Paschoal. São Paulo State University (UNESP), School of Humanities and Social Sciences "Júlio de Mesquita Filho". Franca, 2025.

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the structural suit as a relevant procedural means capable of exercising control over the actions of the Public Administration, specifically in the context of public policy formulation. Thus, it is essential to analyze the core of the structural process, categorizing it as a technique capable of resolving controversies of a constitutional nature, in a scenario in which interference by the Judiciary is strictly prohibited. However, this work also aims to raise issues concerning the limits of judicial interference. Considering a dialectical observation of the favorable and unfavorable points on this matter, one must conclude with the most appropriate technique and the model of implementation that aligns with the constitutional limits relevant to this procedural innovation. Furthermore, in order to establish an empirical foundation for this work, a case study will be conducted on the Explosion of the Fireworks Factory in Santo Antônio de Jesus. The procedural relationship in the mentioned litigation involved a series of essential elements within the notions of the Structural Process. Therefore, this work intends to bring together the main applications of the structural method, examining its scope, efficiency, and challenges. In this way, based on robust bibliographic studies allied with a qualitative analyze of the empiric search, it will be concluded that it is feasible to adopt a structural procedural method as a means of controlling the Public Administration. This method would not only serve as an additional mechanism to uphold the constitutionality of public policies but also become the primary method of articulation between Powers in a process complex enough to ensure legal certainty for the public policy in question, provided that constitutional limits for such articulation are observed.

Keywords: Structural Suit; Judicial Review; Public Administration; Public Policies; Fundamental Rights; Effective Judicial Remedies

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo institucional: Freios e contrapesos constitucionais.....	36
Figura 2 - Localização dos bairros Irmã Dulce e São Paulo em Santo Antônio de Jesus/BA..	56
Figura 3 - Painel de monitoramento quantitativo das Medidas de Reparação – Caso Empregados da Fábrica de Fogos.....	69

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE O PROCESSO ESTRUTURAL.....	13
1.1 O Caso Brown vs Board of Education of Topeka I e II: Origem do Processo Estrutural	13
1.2 Processo estrutural na realidade brasileira.....	15
1.3 Conceito de processo estrutural: Raciocínio Tipológico	18
1.3.1 Processo estrutural x Processo coletivo	20
1.3.2 Elementos essenciais do processo estrutural	22
1.3.2.1 Problema estrutural.....	22
1.3.2.2 Finalidade: Implementação de um estado ideal de coisas	24
1.3.2.3 A flexibilidade na construção de uma decisão estrutural	25
1.3.2.4 A consensualidade	28
1.3.3 Elementos típicos do processo estrutural.....	30
1.3.3.1 A multipolaridade.....	30
1.3.3.2 A complexidade como múltiplas formas de solução	31
2 PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES	33
2.1 Políticas públicas e seu papel no constitucionalismo pós-moderno	33
2.1.1 O meio institucional e o processo de formação de políticas públicas	35
2.2 A judicialização da política.....	37
2.3 Limitações à aplicação do processo estrutural no controle das políticas públicas	40
2.3.1 O Ativismo Judicial	40
2.3.2 Princípio da inafastabilidade da jurisdição	44
2.3.3 Legitimação Democrática e Reserva do Possível.....	47
2.4 A conexão entre o Processo Estrutural e as capacidades institucionais	52
3 ESTUDO DE CASO: EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL	55
3.1 Análise da realidade socioeconômica de Santo Antônio de Jesus - BA	55

3.1.1 A Tragédia de 11 de dezembro de 1998	58
3.2 Atuação do Poder Judiciário Brasileiro na condução do caso	60
3.2.1 Processo Administrativo	60
3.2.2 Processos Cíveis	61
3.2.3 Processo Penal	63
3.2.4 Processos Trabalhistas	65
3.3 Julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	65
3.4 Perspectivas do Processo Estrutural aplicáveis ao caso: Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus/BA Vs. Brasil	70
3.4.1 Análise do Problema Estrutural no Caso da Explosão de Fogos em Santo Antônio de Jesus	71
3.4.2 Finalidade do Processo Estrutural: (Re)estruturação social de Santo Antônio de Jesus por meio de políticas públicas e suas dificuldades	72
3.4.3 Flexibilidade e Consensualidade: Elementos fundamentais para a efetivação dos direitos da comunidade afetada	74
3.4.4 Elementos típicos: Multipolaridade e Complexidade existentes no caso da Explosão de Fogos... ..	76
3.4.5 Ativismo Judicial adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para exigir a efetivação de direitos fundamentais	77
CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS.....	81

INTRODUÇÃO

A ascensão do processo estrutural enquanto método de solução de demandas complexas no cenário jurídico estadunidense fez com que seu desenvolvimento teórico e sua abrangência se tornasse objeto de diversos estudos relacionados às diversas possibilidades de implementação desta técnica. Isso porque, em 1954, no emblemático caso, *Brown v. Board of Education of Topeka*, a Suprema Corte americana decidiu pela ilegalidade da segregação racial no sistema educacional, contudo, para além da declaração de ilegalidade desse sistema preconceituoso e segregacionista, a Suprema Corte foi além, buscando a efetivação de sua decisão no âmbito fático.

Desse modo, em 1955, a Suprema Corte proferiu nova decisão, no caso “*Brown II*”, a qual reconheceu a complexidade da concretização de sua declaração judicial, em escala nacional. Assim, a preocupação voltou-se para a flexibilização dos instrumentos e técnicas processuais para que o comando da Suprema Corte fosse atendido pelas Cortes locais, como narra Fernando Menegat (2022). Gerando, portanto, um espaço processual no qual se dialogava acerca das especificidades regionais e das possíveis soluções a serem implementadas para que a decisão superior atingisse devidamente seu objetivo.

De modo que, tal inovação, reconhecida por Owen Fiss (1978) como “*structural injunctions*” (medidas estruturais) e “*structural suit*” (processo estrutural ou litígio estrutural), tornou-se o que atualmente se discute como o método ideal de efetivação de Direitos Fundamentais, visto que, a técnica processual adotada inaugura uma nova corrente de resolução de demandas, tendo como principal meta a materialização de uma decisão judicial que reconheça a legalidade ou ilegalidade do objeto judicializado.

Com isso em vista, a análise acerca da possibilidade de implementação de tal técnica processual como meio de controle de políticas públicas surge como imprescindível na atual conjuntura brasileira. Para tanto, este trabalho se dignará a prospectar as viabilidades e as limitações da utilização do processo estrutural sob as bases do ordenamento jurídico e da jurisprudência brasileira.

Isso porque, já é possível a observação empírica de que o método estrutural vem sendo utilizado em litígios de enorme complexidade, como no litígio que será pormenorizado neste trabalho, o Caso da Explosão da Fábrica de Fogos de Artifícios de Santo Antônio de Jesus. No qual a atuação de Corte Interamericana de Direitos pautou-se na articulação do Poder Judiciário brasileiro a fim de que suas decisões que, além de reconhecerem as desigualdades regionais,

estabeleceram a necessidade de o Estado brasileiro elaborar políticas públicas para sanar tais desconformidades.

Há de ser aplicada, portanto, no presente trabalho a análise do panorama dogmático e doutrinário nacional e internacional, partindo de produções teóricas capazes de ensejar um conhecimento basilar a ser aplicado empiricamente em decisões judiciais, uma vez que constroem justamente o entendimento acerca do processo estrutural como método de controle da Administração Pública, fornecendo inclusive dados estatísticos e evidências da realidade fática a respeito da efetivação das políticas públicas.

Desta maneira, em razão dessa escolha, utiliza-se durante a pesquisa o método empírico-qualitativo, a partir do qual a análise doutrinária apresenta-se como premissa geral a ser aplicada na concretude dos fatos, de modo que, pesquisas bibliográficas serão essenciais para a visualização das possibilidades e das limitações teóricas da utilização do processo estrutural na formulação de políticas públicas. Outrossim, a pesquisa empírica do Caso da Explosão da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus, materializará tais arcabouços teóricos, uma vez que na busca por dados estatísticos da realidade fática da comunidade e da região na data da explosão, 1998, bem como, na análise da condução do processo pela Corte Interamericana, visualiza-se, de forma empírica, como um Tribunal pode determinar a elaboração de políticas públicas, como meio de solução para problemas enraizados no cerne das sociedade.

1 NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE O PROCESSO ESTRUTURAL

Em primeiro plano, faz-se imprescindível o entendimento acerca do conceito basilar de processo estrutural, idealizado por Owen Fiss (1979), que o entedia como uma técnica processual pautada na possibilidade de um juiz determinar a elaboração de medidas preventivas e concretas de (re)estruturação social, ao reconhecer que as instituições estão organizadas de maneira a violar sistematicamente os direitos assegurados constitucionalmente, mas que são ignorados na realidade fática.

Diante de tal conceituação, busca-se, neste momento, a compreensão do surgimento deste Processo Estrutural como meio de solução de demandas complexas. Isso porque, partindo-se de sua origem axiológica é possível perceber as modificações sofridas tanto pela sua necessidade de melhora, quanto pelas peculiaridades absorvidas por sua utilização em contextos jurídicos-sociais distintos.

Ante tal premissa, deve-se ter em vista que as decisões estruturais tiveram seu início nos Estados Unidos entre 1950 e 1970, uma vez que foi verificada que a postura judiciária estava pautada cada vez mais em uma atuação ativa pelos magistrados, conforme destaca Marco Felix Jobim (2013). Todavia, neste período, não havia a denominação de processo estrutural, tal categorização foi formulada posteriormente pela doutrina que ao analisar essa postura ativa dos juízes, verificou a utilização de raciocínios heterodoxos e aplicação sistemática de técnicas processuais inovadoras, em casos que apresentavam certas singularidades e assim, calcou o termo.

Dessa maneira, a fim de se aprofundar no primeiro grande caso que inaugurou o movimento da promoção do processo estrutural como meio de articulação institucional com a finalidade de alcançar a efetivação das decisões, deve-se realizar a análise pormenorizada acerca do eminente caso *Brown v. Board of Education of Topeka*.

1.1 O Caso *Brown vs Board of Education of Topeka I e II*: Origem do Processo Estrutural

Conforme enunciado, o caso *Brown v. Board of Education of Topeka* é considerado como o litígio estruturante inicial, nas palavras de Rafael Alexandria de Oliveira, Hermes Zaneti Jr. e Fredie Didier Jr. (2017). Isso porque, sua complexidade estava para além das noções puramente técnicas do Direito, uma vez que abarcava principalmente preconceitos enraizados historicamente e socialmente estruturados. Tal preocupação pode ser percebida na leitura de

Owen Fiss (1979), em seu estudo “The Forms of Justice”, o qual traduz a dimensão da mudança que seria realizada neste litígio:

A decisão Brown foi considerada como exigindo nada menos que a transformação dos “sistemas escolares duais” em “sistemas escolares unitários e não raciais”, o que implicava uma reforma organizacional profunda. Isso requeria novos procedimentos para a distribuição de alunos; novos critérios para a construção de escolas; remanejamento de professores; revisão dos sistemas de transporte para acomodar novas rotas e distâncias; redistribuição de recursos entre as escolas e entre novas atividades; modificação do currículo; aumento das verbas orçamentárias; revisão dos calendários esportivos interestaduais; novos sistemas de informação para monitorar o desempenho da organização; e mais. (Fiss, 1979, p. 2-3)

Assim, uma vez demonstrada a dimensão do caso, parte-se, neste momento, para a análise do contexto fático que o ensejou. Sendo assim, vê-se que os Estados Unidos nos meados do século XX vivia ainda sob as marcas do preconceito e segregação racial que tanto propagou durante sua história. Contudo, os anos 50 e 60 trouxeram diversos movimentos sociais de enorme intensidade, conhecidos como Civil Rights Movement, repudiando essas práticas racistas que ainda estavam imbuídas na sociedade norte-americana, mesmo depois da abolição da escravidão em 1865, com a promulgação da 13ª emenda.

Essa resistência ao fim de práticas preconceituosas pode ser vista no retrospecto histórico dos Estados Unidos após a promulgação destas Emendas de Reconstrução (13ª, 14ª e 15ª). Tomando como exemplo a promulgação de normas nos Estados do Sul que visavam proibir negros de adquirir propriedades, exercer determinadas profissões, morar em certas áreas, exercer a função de jurado ou mesmo de testemunhar em juízo, tal qual relata o historiador norte-americano, Comer Vann Woodward (1974).

Para além da atuação legislativa no sentido de repudiar as novas noções de igualdade advindas das Emendas de Reconstrução, pode-se ver que o Poder Judiciário norte americano também se vinculou à manutenção das desigualdades, tanto raciais, quanto de gênero.

Visualiza-se tal afirmação no caso destacado por Wilson Ray Huhn (2009), conhecido como *Bradwell v. Illinois*, no qual o estado localizado no Centro Oeste do país se recusou a aceitar a inscrição de Mary Bradwell na Ordem dos Advogados de Illinois, sob a fundamentação de que o termo “pessoas” na Legislação Estadual condizente não abarcava as mulheres. Tal anomalia hermenêutica foi alvo de recurso para a Suprema Corte Americana, que por sua vez, confirmou a decisão do Estado segundo a seguinte interpretação: “O direito fundamental à igualdade não incidiria no caso, porquanto restrito objetivamente à igualdade racial. Inaplicável, portanto, a causas envolvendo igualdade de gênero” (U.S. 130. 1873).

Foi em meio a tanta desigualdade e preconceito que os movimentos sociais surgiram como resposta e como meio de esperança. Assim, em 1950 a NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) surge como importante organização civil pela luta do movimento negro, a qual teria participação fundamental no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*.

Isso porque, o caso *Brown v. Board of Education of Topeka* na verdade se trata de 04 (quatro) outros casos que tinham como alvo o mesmo objetivo, o fim da segregação racial nas escolas de seus estados - Delaware, Kansas, Carolina do Sul e Virginia¹. Oliver Brown foi um dos pais que ingressou com ação coletiva em face da Secretaria de Educação de Topeka, Kansas, diante da recusa injustificada de escolas brancas em matricular mais de 20 crianças negras. A NAACP, por sua vez, foi a organização que patrocinou tais ações, as quais tiveram na Corte uma decisão histórica ao ser declarado que: “a segregação de crianças em escolas públicas com base unicamente na raça, assegurada a igualdade de instalações e outros fatores 'tangíveis', priva as crianças do grupo minoritário de iguais oportunidades educacionais” (U.S. 483. 1954).

Tal decisão foi de suma importância para a modificação do estado de preconceito racial no ambiente escolar vivenciado nos Estados Unidos. Todavia, a Suprema Corte, após tal comando verificou a necessidade de reformar certas diretrizes com a finalidade de encontrar a devida efetivação de sua declaração.

Assim, surgiu *Brown II* (U.S. 294. 1955), caso este que possui profunda relação com a maneira com a qual o processo estrutural se formou. Uma vez que, delegou para os tribunais inferiores a competência para a implementação da dessegregação anunciada. Com isso, foi repassado aos juízes de grau inferior a orientação de que as Cortes locais deveriam organizar-se com base nos princípios da equidade e com ampla flexibilidade as medidas mais adequadas para os casos concretos.

Sendo assim, os impactos de ambas as decisões do caso *Brown V. Board of Education of Topeka* são consideradas como o marco inaugural do processo estrutural no mundo. Isso porque, seu caráter voltado à efetivação do comando judicial, descentralizando a implementação prática para os órgãos com maior familiaridade às peculiaridades locais é um dos pilares dessa técnica processual inovadora.

1.2 Processo estrutural na realidade brasileira

¹ Combined Brown Cases, 1951-1954, disponível em <https://www.brownvboard.org/combined-brown-cases>

Visualizado o contexto jurídico-social no qual houve o surgimento do processo estrutural nos Estados Unidos, deve-se, neste momento, voltar-se à análise para o cenário brasileiro. Isso porque, pode-se perceber que, na primeira década do século XXI, começaram a aparecer dentro do Judiciário brasileiro, especificamente nos tribunais superiores, decisões de caráter estruturais.

Sabendo-se que, em 1988, a Constituição Federal foi promulgada, seus efeitos dentro da ordem jurídica brasileira transacionaram o Poder Judiciário para uma nova óptica, pautada na defesa de direitos reconhecidos hierarquicamente como o ápice da força normativa. Assim, em casos que apresentavam problemas extremamente complexos, o Judiciário buscou-se de técnicas inovadoras, para que os direitos constitucionalmente positivados, encontrassem seu reflexo na sociedade.

Dessa maneira, a atuação dos julgadores brasileiros encontra amparo no conceito de pragmatismo ou praticismo, de Richard Posner (1990)², o qual enfatiza a necessidade de que o Direito não fique estagnado pelos seus dogmas em busca de verdades absolutas, mas que procure atualizar-se, moldar-se, em função da eficiência. Com isso, em casos paradigmáticos, como a ADPF nº 45, de 2004, o Ministro Relator Celso de Mello asseverou especificamente sobre a necessidade do Supremo Tribunal Federal atuar no sentido de concretizar os direitos fundamentais mínimos, quando houver omissão ou violação por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, como se vê em sua fundamentação:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. (STF, Medida Cautelar na ADPF no 45 MC/DF, Rel. Min. Celso de Melo, de 04.05.2004).

² Para Richard Posner, o pragmatismo por ele encorajado é aquele que “ênfatiza as virtudes científicas (investigação de mente aberta e objetiva), valoriza mais o processo de investigação do que os resultados obtidos, prefere a agitação à estagnação, não gosta de distinções que não fazem diferença prática — ou seja, não gosta de “metafísica” —, duvida da possibilidade de encontrar uma “verdade objetiva” em qualquer área do saber, não se interessa por criar uma base filosófica adequada para seu pensamento e ação, gosta de experimentação, gosta de desafiar vacas sagradas e — dentro dos limites da prudência — prefere moldar o futuro a manter a continuidade com o passado. Portanto, estou falando de uma atitude, e não de um dogma; uma atitude cujo ‘denominador comum’ é um ‘instrumentalismo orientado para o futuro que tenta usar o pensamento como uma arma para possibilitar uma ação mais eficaz’. (POSNER, Richard A. The problems of jurisprudence. Cambridge: Harvard University Press, 1990).

Por mais que a ADPF citada não se trate essencialmente de um processo classificado como estrutural, seu teor foi de suma importância para que decisões posteriores viessem a reproduzir a relevância da concretização de direitos fundamentais, diante de problemas multifatoriais. Nesse sentido, em 2007, no julgamento do Mandado de Injunção nº 708, o Ministro Relator Gilmar Mendes, ao decidir sobre a lacuna normativa quanto à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, para além de reconhecer tal omissão legislativa, enunciou o diploma correto a ser aplicado para questões envolvendo tal direito. Desenvolvendo, assim, o raciocínio de que o Judiciário não deve estar adstrito ao simples anúncio da mora do Congresso, devendo, essencialmente, aplicar o Direito em seu plano concreto.

Em 2008, por sua vez, o Ministro Carlos Ayres Britto, na oportunidade do julgamento da Petição nº 3.388, atuou de maneira estruturante, ao além de reconhecer a necessidade de que a demarcação das terras indígenas, como a da Raposa Serra do Sol, instituiu metas de demarcação a serem adotadas pelo Estado de Roraima para demarcações posteriores. Assim, no âmbito da processualística estrutural, tal decisão é vista como fundamental para o desenvolvimento de tal técnica no contexto brasileiro. Sobretudo, neste caso, o Ministro ainda atribuiu competência para que o cumprimento da decisão fosse realizado pelo TRF da 1ª Região, sob a supervisão do próprio Relator, em evidente aplicação da interconexão entre os tribunais e da descentralização da decisão.

É essencial, ainda, a visualização de que a implementação do processo estrutural no cenário brasileiro não se deu de forma exclusiva em sede dos Tribunais Superiores. Antes disso, em janeiro de 2000, como destaca Sergio Cruz Arenhart (2015), no paradigmático caso da ACP do Carvão (autos n. 93.8000533-4) junto à Justiça Federal de Criciúma (TRF – 4), a questão ambiental foi abordada sob o viés da pretensão de promover a proteção do meio ambiente em áreas de mineração na região de Criciúma, ao impor às rés (Mineradoras e União) a realização e a concretização de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela mineração.

Tal caso se mostra fundamental dentro da lógica estrutural, pois, em sede de sentença, o juiz de primeiro grau determinou que as rés apresentassem um plano de recuperação com um cronograma de metas a serem realizadas, sob pena de multa coercitiva. Assim, mesmo interpostos diversos recursos (apelação, recurso especial e extraordinário) pela parte ré, a fim de retirar a responsabilidade dos sócios das mineradoras, sendo tal pretensão acolhida, o dever de reparação estruturada manteve-se. De modo que, o Ministério Público deu início a execução da sentença, a qual possui até o momento 04 fases.

Na terceira fase (de 2006 a 2009) as rés foram efetivamente obrigadas a apresentar os projetos de recuperação sob a padronização apresentada pelo MPF. Ainda nesse período, foi criado o Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), formado por representantes técnicos das partes, além de especialistas externos relacionados à questão ambiental, o qual tinha por principal funções propor diretrizes práticas para a recuperação ambiental.

Retomando ao Supremo Tribunal Federal, em 2025, a ADPF nº 635, conhecida como ADPF das Favelas, teve grande impacto na implementação do processo estrutural dentro da jurisprudência pátria. Pois o Ministro Luís Roberto Barroso revelou que desde o início do litígio, o caso havia sido considerado como de natureza estrutural, o que pautou a forma pela qual toda a corte conduziu o caso, em suas palavras:

O Tribunal entendeu, logo de início, que este é um processo de natureza estrutural. Por essa razão, nós fizemos um diagnóstico da gravidade da situação, determinamos a apresentação de um plano de providências e determinaremos o monitoramento do cumprimento dessas providências. (STF, ADPF nº 635, Rel. Min. Edson Fachin, de 03.04.2025).

Vê-se, portanto, que as técnicas estruturais foram gradualmente implementadas em julgados brasileiros, assim, por mais que siga em tramitação o Projeto de Lei nº 3/2025, o qual busca disciplinar e regulamentar o processo estrutural, a técnica fora devidamente aplicada conforme os próprios julgadores sentiram a necessidade e identificaram sua eficiência. Desse modo, em razão da necessidade de unificação do modo pelo qual o processo estrutural deve se dar, coube a doutrina pátria adaptar as ideias do “structural suit”, de Owen Fiss (1979), adaptando para o contexto brasileiro, ao identificar as noções básicas e essenciais de tal método.

1.3 Conceito de processo estrutural: Raciocínio Tipológico

Estabelecido o caminho traçado pela jurisprudência pátria na adoção do processo estrutural como meio de solução de litígios com a finalidade de implementar soluções concretas, buscando sanar as causas de tais problemas, deve-se, neste momento, identificar quais são as características basilares do tipo de processo em comento.

Nesse sentido, para fins de estabelecer noções acerca do que se trata o processo estrutural, Edilson Vitorelli (2018) introduz o seguinte entendimento:

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural (Vitorelli. 2018, p. 333).

Partindo de tal conceituação, é possível verificar pontos imprescindíveis para a construção de uma noção íntegra, mas não exauriente, do processo estrutural. Isso porque, conforme destaca Matheus Souza Galdino (2019, p. 705): “o raciocínio por conceito parece não ser suficiente para uma apreensão das múltiplas manifestações do processo estrutural, caso em que o raciocínio por tipo se apresenta como alternativa³”.

Com isso, atenta-se para o fato de que para se afirmar estar diante de um processo estrutural, há de serem observadas características classificadas como essenciais, que devem, necessariamente, estar presentes, enquanto que, há outras que são típicas de tal técnica processual, mas que não são, axiologicamente, essenciais, de modo que, tais características sugerem tratar-se de um processo estrutural, mas não precisam estar todas presentes para que seja o caso considerado como tal.

Desta maneira, seguindo o entendimento de Galdino (2019), para o entendimento do processo estrutural, não se deve buscar uma definição fechada, mas sim os elementos que são caracterizadores essenciais e típicos.

Assim, vê-se que na conceituação trazida por Vitorelli (2018), há algumas características que devem ser tomadas como essenciais, destacando, o litígio estrutural/problema estrutural e a busca pela implementação de um estado de coisas ideal, enquanto que, pode também ser verificada a presença de uma característica típica, mas não essencial, à coletividade⁴.

Observa-se, portanto, que o exercício de conceituação do processo estrutural perpassa pela necessidade de se atentar para os elementos que o compõem e lhe dão sua razão de ser. Isso porque, a aplicabilidade de uma definição fechada tem o condão de limitar a configuração do processo em si, uma vez que exigiria a presença de diversas características, simultaneamente, tornando, desse modo, extremamente dificultosa sua verificação empírica.

Assim, sendo adotado o raciocínio tipológico, deve-se ter como preocupação a verificação dos elementos essenciais para que o processo estrutural reste configurado. Bem

³ O autor ainda destaca que o raciocínio tipológico pode ser entendido como: “No raciocínio por tipo, em que pese a existência de um núcleo fixo, uma ou outra de suas características pode estar ausente sem ser necessário questionar a tipicidade do fato em análise. O tipo é aberto, comporta uma adequação em maior ou menor medida conforme exige a realidade” (GALDINO, Matheus Souza. “Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural”. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). Processos estruturais. 2a ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 705).

⁴ Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti Jr. estabelecem como elementos típicos, mas não essenciais: A multipolaridade, a coletividade e a complexidade. Enquanto que, puramente essenciais são: O problema estrutural, a implementação do estado ideal de coisas, o procedimento bifásico e flexível, e a consensualidade. (DIDIER JR, Fredie; ZANETTI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil, vol.4; Juspodivm. 2025).

como, por mais que o processo estrutural possa existir sem elas, a análise das características típicas também se mostra de suma importância para que o raciocínio tipológico seja realizado de forma mais aprofundada.

1.3.1 Processo estrutural x Processo coletivo

Uma vez estabelecido que o raciocínio tipológico se faz mais condizente para a análise das características que configuram um processo como estrutural, deve-se, neste momento, ressaltar a diferenciação entre o processo estrutural e o processo coletivo. Tal distinção se mostra fundamental a partir do momento em que o autor Edilson Vitorelli (2018) sugeriu a interpretação de que o processo estrutural é um tipo de processo coletivo, logo, pode-se entender o processo coletivo como gênero, enquanto o estrutural seria sua espécie?

Essa dúvida há de ser respondida a partir do momento em que se compreende que a maior divergência entre os processos estruturais e os coletivos encontram-se nos seus objetivos. Isso porque, os primeiros, buscam a reorganização de uma estrutura burocrática deficitária, enquanto que os coletivos “estão preocupados, em sua maioria, com as reparações das múltiplas lesões ocorridas, sejam estas individuais homogêneas ou coletivas lato e stricto sensu”, como conceituam Brulhart e Santos (2023).

Sendo assim, percebe-se que a própria razão de existir de cada um dos processos já os diferencia, em essência. Contudo, para além disso, evidencia, o próprio Edilson Vitorelli (2018) que os litígios dos quais cada processo trata também são divergentes entre si. Isso porque, primeiramente, o litígio coletivo, nas palavras do autor é:

o conflito existente na realidade, que envolve uma multiplicidade de sujeitos, os quais compõem um grupo, uma sociedade, envolvida no conflito enquanto tal, não como um feixe de interesses individuais. Esse litígio pode ser global, local ou irradiado, de acordo com as variações de complexidade e conflituosidade a ele inerentes (Vitorelli, 2018, p. 348).

Desse modo, os processos coletivos surgem como o instrumento jurídico apto a dirimir controvérsias envolvendo tais litígios. De maneira prática, o ordenamento jurídico brasileiro - especificamente no artigo 82, da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e nos incisos do artigo 5º, da Lei 7.347 (Lei da Ação Civil Pública) - estabelece que estes processos possuem como legitimados ad causam certos entes que atuam em nome da sociedade, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes federativos, as entidades e órgãos da Administração

Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica e as associações fundadas com a finalidade de defesa de interesses coletivos.

Com isso, a própria ordem jurídica reconhece que os direitos coletivos não podem ser exercidos livremente por quem teve sua esfera subjetiva violada, uma vez que seu caráter coletivo impõe tal limitação. Todavia, mesmo diante desse caráter, o processo coletivo ainda tem como objetivo a reparação dos danos sofridos, mesmo que o ente legítimo para a apresentação de uma ação coletiva, não seja quem suportou os danos, como dispõe Sergio Arenhart (2015):

O processo coletivo brasileiro, embora adaptado para atender a algumas modalidades de interesses metaindividuais, ainda está longe de servir de palco adequado à tutela de interesses sociais. Porque mantém suas raízes no mesmo ideário do processo individual, carrega consigo os mesmos defeitos daquele e, portanto, não é capaz de servir de cenário para o debate de políticas públicas. (Arenhart, 2015, p.216).

Por outro lado, os processos estruturais, como salientado, têm sua preocupação voltada para a resolução da causa burocrática de um litígio estrutural, isto é, vão além da mentalidade processualista existente, uma vez que, estão ligados intrinsecamente com os impactos sociais, enquanto, normalmente, os impactos individuais são priorizados, mesmo em dissídios coletivos.

Dessa forma, faz-se imprescindível o entendimento que, por mais que os litígios estruturais tenham o elemento coletivo em seu bojo, sua raiz é mais profunda, visto que é pautada em dirimir as causas do problema. Nesse sentido, Vitorelli (2018) discorre que esses litígios são:

decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, mas, excepcionalmente, privada, opera. O funcionamento da estrutura é a causa do litígio e da sua alteração depende a solução. Tratar apenas os efeitos do litígio pode trazer resultados aparentes e de curso prazo, mas que não serão duradouros nem significativos. Pelo contrário, é possível que soluções não estruturais agravem o litígio, no longo prazo (Vitorelli, 2018, p. 339-340).

Ante o exposto, é visível que adotar o processo estrutural como espécie de processo coletivo se mostra de certa forma incompatível, a partir do momento em que seus objetivos são divergentes, bem como os litígios que os originam também são distintos. Todavia, mesmo diante de muitas diferenças axiológicas, é importante verificar que o caráter coletivo é um elemento fundamental, comum à ambos. De forma que é possível chegar à máxima de que todo processo estrutural é coletivo, mas nem todo processo coletivo é estrutural.

Tendo em vista a diferenciação entre os tipos de processo citados, torna-se necessário o aprofundamento sobre os elementos essenciais do processo estrutural, como as causas, isto é, os problemas estruturais, identificando-os e estabelecendo o modo que o processo estrutural há de utilizar para alcançar o seu objetivo de usurpá-lo por completo, não somente atuando de forma paliativa.

1.3.2 Elementos essenciais do processo estrutural

1.3.2.1 Problema estrutural

Um dos elementos que ensejam a diferenciação entre o processo coletivo e o estrutural é justamente a origem do litígio e suas peculiaridades. Pois, como visto, o litígio estrutural tem como característica fundamental a busca pela resolução de um estado de desconformidade propagado por instituições burocráticas que irradiam seus impactos negativos na sociedade de maneira enraizada, o que gera o denominado problema estrutural.

Sendo assim, é imprescindível a análise sobre o que se entende propriamente por problema estrutural. Para tanto, Fredie Didier Jr e Hermes Zanetti Jr (2025) elencaram uma série desses problemas, para fins de exemplificação, como se vê:

Podemos dizer que são exemplos de processos estruturais aqueles deflagrados por: (i) demanda que visa à concretização do direito de locomoção das pessoas com deficiência, por meio de um plano de adequação e acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos de determinada localidade; (ii) demanda que visa assegurar o direito à saúde e que considerando o crescimento do número de casos de microcefalia numa determinada região e da sua possível relação com o zika vírus, pugna seja estabelecido impositivamente um plano de combate ao mosquito *aedes aegypti*, prescrevendo uma série de condutas para autoridades municipais; (iii) demanda que, buscando salvaguardar direitos de minorias, pede que se imponha a inclusão, na estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dos povos indígenas; (iv) demanda que pretende resguardar a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária e, para tanto, pleiteia a adoção de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas. (Didier Jr; Zanetti Jr, 2025, p. 596)

Com base nos exemplos trazidos, verifica-se que o último faz referência justamente ao caso tratado na ADPF nº 347, na qual o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL pugnou pelo reconhecimento das violações do sistema prisional brasileiro aos direitos fundamentais da população carcerária, ensejando a necessidade da elaboração de políticas públicas para a modificação de tal situação. Assim, o Ministro Relator, Marco Aurélio em seu voto fez alusão

ao conceito de “estado inconstitucional de coisas” elaborado pela Corte Constitucional Colombiana (1997), nos seguintes moldes:

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 (Corte Constitucional Colombiana, 1997)⁵

Com base em tal conceito, o Ministro reconheceu, na oportunidade, que o sistema prisional, de fato, constituía um “estado inconstitucional de coisas”. Bem como, foi além do mero reconhecimento, como também declarou que cabe ao Tribunal Superior a determinação da elaboração de políticas públicas para a superação de tal problema, de caráter estrutural.⁶

Assim, é possível a verificação do que se trata um problema estrutural a partir de tais exemplos. Contudo, há diversos outros que não necessariamente apresentam esse caráter de ilicitude, conforme o próprio Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr. (2025) assentaram em sua obra supracitada⁷. Assim, cabe ao julgador realizar esse juízo de percepção da realidade fática e enquadrá-lo ou não como um problema desse cunho.

Com isso, cria-se, uma certa dependência da interpretação jurídica do julgador para o reconhecimento ou não desse estado de desconformidade. O que, em um primeiro momento, parecia um exercício simples de visualização de ilicitudes e violações de direitos fundamentais, torna-se algo mais complexo, que enseja um reconhecimento da realidade que se está inserido.

⁵ Corte Constitucional da Colômbia, Sentencia nº SU-559, de 6 de novembro de 1997; Sentencia T-068, de 5 de março de 1998; Sentencia SU – 250, de 26 de maio de 1998; Sentencia T-590, de 20 de outubro de 1998; Sentencia T – 525, de 23 de julho de 1999; Sentencia T-153, de 28 de abril de 1998; Sentencia T – 025, de 22 de janeiro de 2004. Para além da definição colombiana, o autor Gianfranco Andrade ainda dispõe que o Estado de Coisas Inconstitucional pode ser visto como: “a técnica de decisão voltada a sanar um quadro de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, decorrente de ações/omissões em função de bloqueios políticos e/ou institucionais de diferentes autoridades/órgãos/Poderes Públicos que prejudicam um grupo vulnerável de pessoas. E neste sentido, somente transformações estruturais em relação ao Poder Público serão capazes de modificar a situação de inconstitucionalidade, a tal ponto que a Corte Constitucional passa a interferir na formulação e implementação de políticas públicas com caráter coordenador, valendo-se do monitoramento judicial para garantia do sucesso” (ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil. 2ª ed. Editora Lumen Juris: 2021.)

⁶ Nas palavras do Ministro Marco Aurélio: “Eis o que se espera do Tribunal Constitucional, visando suplantar o quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: assentar a omissão das autoridades públicas, incentivar a saída do estado de letargia, determinar a formulação de políticas públicas e provocar a deliberação política e social, assegurando a efetividade das normas constitucionais e a integração institucional”. (BRASIL, ADPF nº 347, Min. Rel. Marco Aurélio, julgada em 04/10/2023)

⁷ Fredie Didier Jr. ao citar tais exemplos de problema estrutural ressaltou que: “Em todos os casos referidos acima, embora não houvesse necessariamente um estado anterior de ilicitude, havia um estado anterior de desconformidade – ausência de definição de precisa dos marcos que deveriam ser analisados no processo administrativo para identificação e demarcação de terras indígenas...” (DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil, vol.4; Juspodivm. 2025)

Para tanto, o juízo a ser exercido deve ser empático, o que não significa que seria aquele que acolhe as pretensões de maneira automática, mas sim um em que o julgador busca as nuances que envolvem o caso concreto. Assim, ferramentas como a presença de *amicus curiae*, ou de testemunhas que evidenciem a realidade fática são de suma importância para o reconhecimento do problema estrutural. Retomando o exemplo trazido por Fredie Didier (2025), é inviável a tomada de uma decisão que suplantaria o estado de desconformidade quanto à presença de matérias que abarquem a história indígena na educação brasileira, sem que fossem ouvidos e adotados pareceres de lideranças indígenas durante o processo, ou então sem que tivessem sido produzidas perícias antropológicas⁸, neste sentido.

Desta feita, é necessário o entendimento de que o problema estrutural pode ser mais bem visualizado quando visto como um estado de desconformidade, pois a presença de ilicitudes acabaria por restringir o reconhecimento de outras restrições a direitos, que não necessariamente enquadram-se na letra fria da lei. Ademais, o exercício desse reconhecimento deve ser feito de maneira cooperativa entre o julgador e indivíduos, associações e lideranças populares para que seja possível o estabelecimento de um juízo empático, capaz de encontrar a finalidade de implementar um estado ideal de coisas, como será desenvolvido a seguir.

1.3.2.2 Finalidade: Implementação de um estado ideal de coisas

Tendo em vista que o primeiro elemento essencial para a caracterização de um processo como estrutural depende do reconhecimento de um problema de tal cunho - intrinsecamente relacionado com a ideia de “Estado de coisas inconstitucional” e, de maneira lato, “estado de desconformidade” - faz-se necessário o estabelecimento da próxima característica, isto é, a finalidade de tal reconhecimento, que justamente será a (re)estruturação para um estado de coisas ideal. Nesse sentido, Judith Resnik (1982) entende que a finalidade do processo estrutural é prospectiva:

Essa decisão não se limita a determinar culpabilidade ou responsabilidade, mas inclui ordens detalhadas que estipulam ações específicas para corrigir as disfunções sistêmicas. Isso pode incluir a reestruturação de instituições, a implementação de

⁸ “Perícia judicial é a apuração de uma situação ou fato dependente de conhecimento técnico ou científico, através da colaboração de um ou mais especialistas. Não se espera que cheguem à originalidade e a descobertas de interesse teórico propriamente dito, mas que, na medida permitido pela limitação concreta do objeto, lancem mão de recursos comparativos, aplicação de teorias pré-construídas e modelos descritivos seguros para facilitar o trabalho interpretativo. Ilustrariam casos de perícia antropológica no domínio civil: a) a reconstituição da memória tribal sobre posse de determinada terra; e b) a determinação da identidade indígena de certo grupo ou indivíduo”. (Silva, Orlando Sampaio, Lídia Luz, e Cecília Maria Vieira Helm. "A perícia antropológica em processos judiciais".1994).

novas políticas ou a supervisão judicial contínua para garantir o cumprimento das reformas. (Resnik, 1982, p. 391)

Ainda nessa perspectiva, Thaís Amoroso Paschoal (2019) complementa que:

O processo estrutural deve ser visto como espaço adequado para o desenvolvimento de um diálogo entre as instituições envolvidas, viabilizando que a decisão judicial leve em conta as capacidades institucionais, os reais obstáculos e as efetivas possibilidades de construção da decisão mais atenta à realidade. (Lunardi, 2019, p. 96)

Diante dessas duas posições sobre a finalidade do processo estrutural percebe-se que o objetivo deve ser a implementação de políticas, respeitadas as capacidades das instituições responsáveis por tais concretizações, a fim de que o estado de coisas inconstitucional seja superado.

Assim, entende-se que a conceituação meramente teórica do que seria essencialmente um estado de coisas ideal se mostra insuficiente no âmbito do processo estrutural. Pois, sua verificação depende especificamente do caso concreto em que se está diante. Exemplificando, a ausência de creches suficientes para o fornecimento de educação básica para crianças em determinada região constitui um estado de coisas inconstitucional, de modo que a implementação de políticas públicas no sentido de ampliar o acesso, ou mesmo da construção de novas creches pode ser visto como o estado de coisas ideal.

Dessa maneira, a implementação de um estado de coisas ideal é a finalidade a ser alcançada. Enquanto os meios a serem utilizados para que tal fim possa ser visualizado concretamente devem compor não somente o texto de uma decisão estrutural, mas todo seu processo de elaboração, conforme se verá nas características adiante, sendo esta decisão responsável pela vinculação entre os órgãos e entidades com capacidade para a realização prática de atos concretos⁹.

1.3.2.3 A flexibilidade na construção de uma decisão estrutural

Como delimitado, o processo estrutural é multifacetado e cada caso deve ser observado de maneira pormenorizada, a fim de que os detalhes fáticos sejam utilizados de maneira

⁹ Nesse mesmo sentido, Thaís Amoroso Paschoal cita os autores Diego Werneck Aguelhes e Fernando Leal, sobre a teoria das capacidades institucionais: “o argumento das capacidades institucionais expressa uma tentativa de eliminação de redundâncias e ambiguidades no desenho institucional (...) comparam-se as aptidões de cada uma delas para se determinar qual instituição reúne as melhores condições para oferecer respostas para determinados problemas”.(ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando, “O argumento das ‘capacidades institucionais’ entre a banalidade, a redundância e o absurdo”, in Tratado de direito constitucional: Constituição no século XXI, . 2, ed. Felipe Dutra Asensí e Daniel Giotti de Paula (Rio de Janeiro: Elsevier, 2014).

relevante para a construção de uma decisão capaz de implementar o estado de coisas ideal e assim superar a desconformidade existente. Para isso, as técnicas usuais dos processos cíveis não são capazes, a priori, de suprir tais necessidades específicas.

Cabe, dessa forma, a aplicação de medidas atípicas ou mesmo típicas, mas de forma mais extensiva, como bem delimitam Fredie Didier Jr e Hermes Zanetti Jr (2025):

Em razão disso, podemos afirmar que existe – e deve existir – certa flexibilidade intrínseca ao procedimento pelo qual se desenvolve o processo estrutural. (...) 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 (art. 69, CPC). (Didier Jr; Zaneti Jr, 2025, p. 610)

Dessa forma, pode-se verificar que a flexibilidade do processo estrutural está presente, tanto na elaboração de uma decisão judicial – como na aplicação de meios probatórios atípicos – quanto na própria execução do comando.

Ressaltando, desse modo, a essencialidade de tal característica, que é o cerne da cooperação e da capacidade de transformar um litígio bipolar em um processo estrutural, de caráter multipolar, Marcella Pereira Ferraro (2015) dispõe que:

Em razão da alta complexidade dos casos estruturais, é necessária a ampla participação de diferentes atores, tanto para que se possa compreender o problema, como para buscar soluções adequadas. Essa ampla participação não se encaixa na bilateralidade do processo civil clássico. A ideia de partes do processo tem vinculação com a demanda, que por sua vez é bipolarizada: há um autor e um réu, compondo assim, respectivamente, os polos ativo e passivo. Mesmo com as hipóteses de “intervenção de terceiros” não há alteração significativa. Ou se tem, a rigor, uma nova demanda também composta por esses dois polos, ou haverá um terceiro que se acopla a um deles, auxiliando aquela parte que lhe interessa que “vença” (assistente simples) (Ferraro, 2015, p. 157-158)¹⁰

Com isso, vê-se que a própria lógica do processo estrutural impõe que a flexibilidade seja adotada como vetor fundamental para que a decisão seja de caráter estrutural. Para tanto é necessário que as técnicas utilizadas estejam adequadas aos fins específicos de cada caso concreto. Isso porque, a utilização de mecanismos atípicos tem como condão a busca pela

¹⁰A autora ainda destaca a ideia trazida por César Rodriguez Garavito, o qual discorre que: “Decisões dialógicas tendem a abrir um processo de monitoramento que incentiva a discussão de alternativas de políticas públicas para resolver o problema estrutural identificado na decisão. Ao contrário dos procedimentos judiciais monológicos, os detalhes das políticas surgem ao longo do processo de monitoramento, e não no julgamento em si. Tribunais dialógicos frequentemente profere novas decisões à medida que ocorrem avanços e retrocessos no processo e incentivam a discussão entre os atores envolvidos no caso por meio de audiências públicas deliberativas.” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. Beyond the Courtroom, 2011, p. 1.691)

transposição da realidade fática para que o julgador tenha o melhor substrato probatório para que a decisão seja proferida de acordo com as peculiaridades do caso, sendo que tal juízo de instrução deve seguir o modelo difuso. Segundo Felipe Barreto Marçal (2021), trata-se da:

atividade instrutória em três momentos, um verdadeiro “ciclo instrutório”, visto que a instrução em processos estruturais envolve não apenas uma análise pretérita, mas também uma análise presente (para definição de meios para alcançar os resultados pretendidos) e futura (certificação do alcance dos resultados, após a implementação). (Marçal, 2021, p. 426-427)

Nessa perspectiva, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2025) destacam a dificuldade de que o magistrado faça a análise sobre o futuro da pretensão estrutural, de modo que, sugere a flexibilização do instituto positivado nos artigos 141 e 429, do Código de Processo Civil, o qual trata sobre a congruência objetiva da demanda. Isto é, ao juiz que antes estaria adstrito à resolução do mérito somente acerca do proposto pelas partes, deve ter permitida “uma margem de liberdade na eleição da forma de atuação do direito a ser tutelado”, segundo Arenhart (2013, p. 398).

Dessa forma, o juízo não está limitado a um pedido que por muitas vezes não engloba toda a matéria estrutural. Visto que, dada sua própria característica de ser multifacetado, apresenta diversos interesses, que muitas vezes, são conflitantes e devem ser considerados pelo magistrado. Todavia, merece ser ressaltado que essa flexibilização não pode ser confundida com mera liberalidade do juiz, o qual não pode desvirtuar completamente a causa, sob pena de perda do objeto da ação.

Outrossim, para além da flexibilização do entendimento sobre as nuances da causa, visto que, este é o efeito da plasticidade às congruências objetivas das demandas, deve ser observado outro fato de suma importância para a configuração de um processo estrutural ideal, a flexibilização das medidas executivas.

Isso porque, como visto, a finalidade do processo estrutural é justamente a implementação de um estado de coisas ideal sobre uma realidade que se encontra em desconformidade. Deste modo, para que as decisões judiciais de tal natureza sejam efetivadas, deve-se levar em consideração a sua concretização dialética “a partir de um debate amplo cuja única premissa consiste em tomar a lide como fruto de uma estrutura social a ser reformada”, de acordo com o disposto por Jordão Violin (2013, p. 151).

Com isso, uma técnica consolidada capaz de implementar uma decisão estrutural de maneira dialética é a criação de entidades específicas para a resolução de conflitos coletivos (claim resolution facilities). As quais, segundo Zaneti Jr e Antonio Cabral (2019), são terceiros

justamente criados com o intuito de dar cumprimento ao comando judicial, aproximando o Poder Judiciário da comunidade necessitada.

Como exemplo, tem-se no caso da ACP do Carvão a criação do Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), o qual, a partir das ordens técnicas apresentadas pelo Ministério Público Federal, teve a incumbência de dar efetividade ao plano de recuperação ambiental nas regiões de mineração de Criciúma - SC. Dessa maneira, ainda neste caso, foram adotados pareceres técnicos de outras entidades, além do GTA, que possuíam o conhecimento da região e de quais procedimentos deveriam ser utilizados para que o estado ideal fosse atingido.

Desta feita, o presente subtópico busca observar e estabelecer que o processo estrutural ante a sua própria natureza enseja a utilização de diferentes técnicas para que sua finalidade seja alcançada. Isso porque, o exercício de construção do entendimento do magistrado é extremamente complexo, devido à existência de uma multiplicidade de interesses, bem como das peculiaridades socioculturais das comunidades envolvidas. Assim, a aplicação dos institutos comuns aos processos individuais ou mesmo coletivos podem ser vistos como insuficientes para a lógica estrutural.

Nesse sentido, tanto a doutrina, quanto a própria jurisprudência pátria identificaram medidas recomendadas para que a decisão se enquadre nos moldes fáticos, como a flexibilização dos pedidos das partes, para a aceitação de circunstâncias externas, a promoção de meios probatórios atípicos, a criação de grupos específicos para a resolução de conflitos, dentre outros. Com isso, pode-se afirmar que a flexibilidade intrínseca do processo estrutural é uma característica essencial, que deve ser adotada em casos de tal cunho.

Todavia, desde que sejam respeitados certos limites razoáveis, como a determinação de provas impossíveis ou mesmo ilícitas, a desvirtuação da causa de pedir ao expandir os requerimentos além do usual, a criação de grupos meramente apáticos, sem quaisquer correlações técnicas e funcionais, entre outras. Visto que, as técnicas flexíveis devem estar atentas ao fim do processo estrutural, a implementação do estado de coisas ideal, mas não de forma inconsequente, nem antijurídica.

1.3.2.4 A consensualidade

Como visto, a flexibilidade é de suma importância para a configuração de um típico processo estrutural, contudo, para além dele, outra característica essencial é a consensualidade. Tal conceito pode ser visto, sob o prisma do Direito Administrativo, uma vez que o processo

estrutural possui forte vinculação com a atuação de entes públicos, muitas vezes determinando a produção de políticas públicas. Desse modo, nas palavras de Luciano Ferraz (2020):

A noção de consensualidade deve ser encarada, nesse contexto, num sentido mais largo do que o significado etimológico da expressão, de modo a abranger não apenas a promoção efetiva de consensos (ou seja, acordos bilaterais resultantes de autêntica e livre negociação), mas também a tomada de decisão resultante de cooperação e diálogo entre as partes. Ainda que, ao fim e ao cabo, o controlador possa atuar de maneira um tanto impositiva durante o procedimento voltado à assinatura de um “acordo substitutivo de sanção”, o fato de contar, durante o processo, com a cooperação (muitas vezes espontânea) do destinatário da possível sanção, bem como de com ele estabelecer um efetivo diálogo, implica sensível mudança paradigmática em relação à tradicional aproximação. Ao se referir à consensualidade, destarte, abrangem-se noções correlatas: diálogo, cooperação, articulação etc. (Ferraz, 2020, p. 90)

Sendo assim, a consensualidade apresenta-se como o meio de solução mais apropriado ao processo estrutural, uma vez que, havendo multiplicidade de interesses conflitantes, ou até mesmo apenas dois interesses conflitantes, a tarefa do magistrado é direcionar na busca por um ponto em comum no qual o problema estrutural seja sanado, permanentemente. Nesse sentido, a possibilidade de serem ajustados negócios jurídicos processuais, como o disposto no artigo 190 do Código de Processo Civil demonstra-se não só viável, como também recomendável.

Isso porque, tendo em vista a flexibilidade inerente de um processo estrutural, o juiz tem como dever articular a sociedade em prol da resolução da maneira mais eficiente entre os grupos interessados. De modo semelhante, o processo falimentar utiliza-se da consensualidade no momento da formulação do plano de pagamento das dívidas da massa falida. Assim, Fernanda Rocha David (2022) filia-se ao ideal de que o processo estrutural pode aplicar técnicas utilizadas no processo falimentar¹¹.

Isso porque, em ambos os processos há como elemento fulcral, o consenso de que por traz destes litígios todos os envolvidos possuem como finalidade comum a (re)estruturação de um cenário de reconhecida desconformidade. Vê-se a essencialidade de tal característica a partir do momento em que é fundamental que haja a consensualidade, expressa ou tácita, entre todos os envolvidos, de que uma situação fática em desacordo aos direitos fundamentais não deve ser propagada. Legitimando que o Judiciário atue de forma ativa para que estes padrões

¹¹ Fernanda Rocha David identifica que as fases do processo falimentar podem ser transportadas para a lógica estrutural, pois: (i) O reconhecimento da falência assemelha-se ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, já que ambos estão relacionados a identificação do problema; e (ii) A estruturação do plano de pagamento de dívidas pode ser comparada com a busca pela implementação de medidas para alcançar o estado de coisas ideal, ligados ao objetivo final dos respectivos processos. (DAVID, Fernanda Rocha. A incorporação de técnicas processuais diferenciadas da Lei nº 11.101/2005 aos processos estruturais. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2022, v. 328, p. 259).

discriminatórios, muitas vezes reproduzidos por gerações, sejam superados, por meio de uma atuação coordenada e dialética entre toda a comunidade afetada.

Ressalta-se, por fim, que não cabe somente ao magistrado o trabalho de conciliar os interesses dos grupos envolvidos, pois deve partir também deles a vontade pela solução comum. Isso porque, em um processo estrutural, como demonstrado, a lógica bipolar de embate entre as partes não possui substrato, visto que o problema estrutural é o que causa a desconformidade, assim, o embate pela declaração de razão para uma das partes é inócuo. Portanto, deve o consenso, dentro dessa nova lógica, ser o ponto central desde o início do processo, no sentido de que estruturas burocráticas descriminalizadoras devem ser superadas e suplantadas.

1.3.3 Elementos típicos do processo estrutural

1.3.3.1 A multipolaridade

A fim de trazer alguns elementos típicos do processo estrutural, mas que não necessariamente são fundamentais para sua configuração, busca-se, neste momento, a análise sobre a multipolaridade.

Isso porque, como já suscitado anteriormente, os processos estruturais têm como uma de suas peculiaridades a existência de diversos atores sociais que participam ativamente dentro da lógica procedimental. Uma vez que para que não sejam sobrepujados pela maioria, ou mesmo invisibilizados, grupos sociais minoritários possuem seu espaço assegurado dentro do processo estrutural, para defenderem seus interesses de maneira isonômica.

Assim, entende-se que a multipolaridade está presente nos processos estruturais, de maneira recorrente. Nesse sentido, para Sergio Cruz Arenhart (2019, p.800): “o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema tratado”.

Todavia, considerar a multipolaridade como uma característica típica não é algo unânime na doutrina comparada. Mariela Puga (2014)¹², ao tratar dos elementos que julga

¹² A autora argentina elencou como características essenciais: (1) La intervención de múltiples actores procesales. (2) Un colectivo de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados. (3) Una causa fuente que determina la violación de derechos a escala. Tal causa se presenta, en general, como una regla legal, una política o práctica (pública o privada), una condición o una situación social que vulnera intereses de manera sistémica o estructural, aunque no siempre homogénea. (4) Una organización estatal o burocrática que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos. (5) La invocación o vindicación de valores de carácter constitucional o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos económicos,

essenciais para a caracterização do processo estrutural, adicionou a multipolaridade como um destes.

Entretanto, é possível firmar a concepção de que há conflitos estruturais em que não se verificam mais de dois interesses conflitantes. Sofia Temer (2020) também traz a reflexão de que a multipolaridade pode ser verificada em processos comuns, isto é, mesmo em processos tidos como tradicionais, é possível que exista uma multiplicidade de interesses, bem como de atores presentes.

Sendo assim, mesmo que haja a discussão doutrinária sobre a consideração da multipolaridade como elemento típico ou como essencial, há de ser afirmado que tal característica é de grande importância dentro da lógica estrutural. Uma vez que, por mais que seja possível a verificação de apenas dois polos em uma demanda estrutural, a própria axiologia de um litígio estrutural pressupõe um estado de coisas que afeta a sociedade ou mesmo grande parcela dela. De modo que, sua existência mobiliza diversos atores que podem ser vistos como polos dentro de uma demanda, mesmo que não estejam formalmente integrados no processo. Assim, o que se propõe é que seus interesses não sejam invisibilizados no momento de elaboração de uma decisão estrutural.

1.3.3.2 A complexidade como múltiplas formas de solução

Outra característica que, por mais que não seja tratada como essencial dentro do processo estrutural, é comum nestes litígios, o que a torna típica, é a complexidade. Sendo esta, segundo Edilson Vitorelli (2019):

Complexidade é um elemento que deriva das múltiplas possibilidades de tutela de um direito. Um litígio coletivo será complexo quando se puder conceber variadas formas de tutela jurídica da violação, as quais não são necessariamente equivalentes em termos fáticos, mas são igualmente possíveis juridicamente. Assim, por exemplo, um litígio coletivo sobre a despoluição de um rio é complexo, porque há inúmeras formas pelas quais o resultado prático desejado pode ser obtido, sem que se possa dizer, a priori, que uma delas seja a correta, técnica ou juridicamente. Quanto mais variados forem os aspectos da lesão e as possibilidades de tutela, maior será o grau de complexidade do litígio. (Vitorelli, 2019, p. 80)

Dessa maneira, deve-se compreender que a noção de complexidade está intrinsecamente relacionada com as múltiplas formas de solução de um litígio estrutural. Isto é, a identificação

sociales y culturales. (6) Pretensiones que involucran la redistribución de bienes. (7) Una sentencia que supone un conjunto de órdenes de implementación continua. (PUGA, Mariela G. Litigio estructural. Tesis (Doctoral) – Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. maio 2014, p. 46.)

de qual seria o estado ideal de coisas é tarefa eivada de enorme grau de complexidade, visto que, tendo reconhecida a necessidade de que a tutela estrutural seja exercida, o estabelecimento das metas e planos empíricos de solução enseja a análise de diversas probabilidades de resoluções.

Cumprе ressaltar que a complexidade não há de se confundir com a conflituosidade¹³. Isso porque, é possível existir um processo com alto nível de complexidade, mas no qual haja pouca conflituosidade. De modo que as partes estando relativamente concordes, podem atuar de maneira conjunta para diminuir a dificuldade na obtenção de uma solução prática. Sendo assim, a complexidade pode ter uma correlação importante com o conceito de consensualidade.

Com isso em vista, cabe ao magistrado, em atenção à flexibilidade inerente a este tipo de processo, fazer com que as partes se integrem na construção de uma solução que por vezes é complexa. Mas que, sob o olhar das comunidades que convivem diariamente com o estado de desconformidade, é possível dirimir essa complexidade que era considerada alta no início da análise judicial. Logo, a participação não só das partes envolvidas, mas também de terceiros interessados e entidades com tais finalidades específicas, como as citadas claims resolution facilities é de grande valia para a diminuição da complexidade de um processo estrutural.

Ante o exposto, é possível o estabelecimento de um importante panorama sobre as noções de processo estrutural com a apreciação de suas características típicas e essenciais. Assim, com estas em vista, deve-se voltar a atenção para a utilização desta metodologia na apreciação das políticas públicas, que diversas vezes, são fundamentais para dar cabo à complexidade de um litígio estrutural.

¹³ Ainda nas palavras de Edilson Vitorelli: “A conflituosidade, por sua vez, é um elemento que deve ser avaliado a partir da uniformidade das posições dos integrantes da sociedade em relação ao litígio. Quanto menor for a uniformidade do impacto sobre tais integrantes, ou seja, quanto mais variado for o modo como forem atingidos pela lesão, maior será a conflituosidade. Como as pessoas tendem a preferir soluções que favoreçam a suas próprias situações, a diversidade de impactos fará com que elas passem a divergir entre si acerca de qual o resultado desejável do litígio. Conflituosidade é, portanto, uma característica endógena ao grupo titular, enquanto a complexidade lhe é exógena”. (VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 80).

2 PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES

2.1 Políticas públicas e seu papel no constitucionalismo pós-moderno

A análise das políticas públicas como um meio para a concretização dos direitos fundamentais é de grande valia para a visualização de um instrumento que o processo estrutural possa se utilizar para atingir sua finalidade de implementação de um estado de coisas ideal. Para tanto, faz-se necessário o entendimento acerca da sistemática que arcabouça as políticas públicas no contexto jurídico brasileiro.

Nesse sentido, o papel da Constituição Federal de 1988 é fulcral em tal conjuntura, visto que, conforme afirma José Afonso da Silva (1998), a Carta Magna brasileira assume a categoria finalística de ser Dirigente: “A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, pois define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população”. (Silva, 1998, p. 136)

Com isso, entende-se que sua finalidade está em definir metas, que assumiriam a função de comandos destinados aos órgãos estatais, isto é, vinculariam os poderes públicos para que concretizassem as normas traçadas na Lei Maior.

Tal afirmação de que o Estado estaria vinculado estritamente ao disposto na Constituição foi alvo de estudo do jurista português José Gomes Canotilho (1982), sendo sua obra justamente a inspiração para o modelo da Constituição brasileira.

A ressalva que Canotilho (1982) suscita está associada à nova visão do constituinte, de modo que esteja diante de uma tarefa de cunho muito mais ampliativo de direitos e de delimitação de diretrizes, do que a anterior concepção de Constituição como meio de limitação do poder estatal. Assim, deve a Carta Magna manter-se pautada na realidade concreta em que está inserida, isto é “a constituição dirigente, ao aspirar a mudança social através do direito, não pode assentar num optimismo voluntarista, ideologicamente associológico e acientífico” (Canotilho, 1982, p. 488).

Pelo exposto, percebe-se que a preocupação do modelo constitucional dirigente estava em produzir direcionamentos que fossem capazes de solucionar todas as mazelas sociais, por meio das normativas constitucionais. Tal visão foi criticada, primeiramente, por Gilberto Bercovici (2003), uma vez que o autor entende que o grande problema da Teoria Constitucional Dirigente era que estava “autocentrada em si mesma”, o que estaria justamente afastando o

caráter político de uma Constituição, na mesma medida em que atribuía a si própria a função de resolução de todas as problemáticas.

Diante de apontamentos como estes, o próprio Canotilho na edição de sua obra em 2011, procurou atualizá-la, implementando uma visão pautada na realidade lusitana, isto é, um momento histórico de integração supranacional da sociedade europeia globalizada.

Desse modo, é imprescindível a visualização de que as mudanças realizadas por Canotilho em sua obra estão intrinsecamente ligadas ao contexto europeu. Sendo assim, a Constituição brasileira de 1988 não deve negar seu caráter dirigente, nem mesmo inferiorizá-lo em comparação ao modelo europeu, uma vez que a atual Carta Magna tem papel primordial com suas normas programáticas no sentido de impulsionar a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo na concretização dos direitos fundamentais positivados, por meio de políticas públicas.

Estas políticas são justamente a expressão material dos direitos sociais e transindividuais declarados constitucionalmente. Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos (2005) enuncia:

É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção. (Barcellos, 2005, p. 40)

Todavia, por mais que tal noção esteja em consonância com toda a estrutura constitucional dirigente e com a sistemática governamental, a análise sobre a conceituação de políticas públicas não pode ser restringida como uma mera realização de tarefas de maneira mecânica e automática. Isso porque, como Celina Souza (2006) bem sistematizou, diversos autores engendraram suas pesquisas em nuances que também compõem as políticas públicas e que as distanciam do pragmatismo, como se vê:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, p. 24).

Com isso, percebe-se que definir políticas públicas não é algo simplório, sendo necessário aprofundar-se sobre as finalidades estatais e, principalmente, sobre o modelo

institucional que compõe cada Estado, com seus respectivos processos de concepção e de implementação de uma política pública.

2.1.1 O meio institucional e o processo de formação de políticas públicas

Conforme exposto, o entendimento acerca do modelo institucional de um Estado é algo intrinsecamente ligado com a elaboração de uma política pública. Isso porque, de acordo com Thomas Dye (2005):

As instituições podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras. Podem favorecer certos interesses na sociedade e desfavorecer outros. Certos indivíduos ou grupos podem ter maior acesso ao poder governamental em um conjunto de características estruturais do que outro. Em resumo, a estrutura das instituições governamentais pode ter importantes consequências políticas. [...] Na área dos problemas urbanos, por exemplo, podemos perguntar: As políticas dos órgãos federais correspondem em grau maior às preferências da população do que as políticas dos governos estaduais e municipais?¹⁴(Dye, 2005, p. 103)

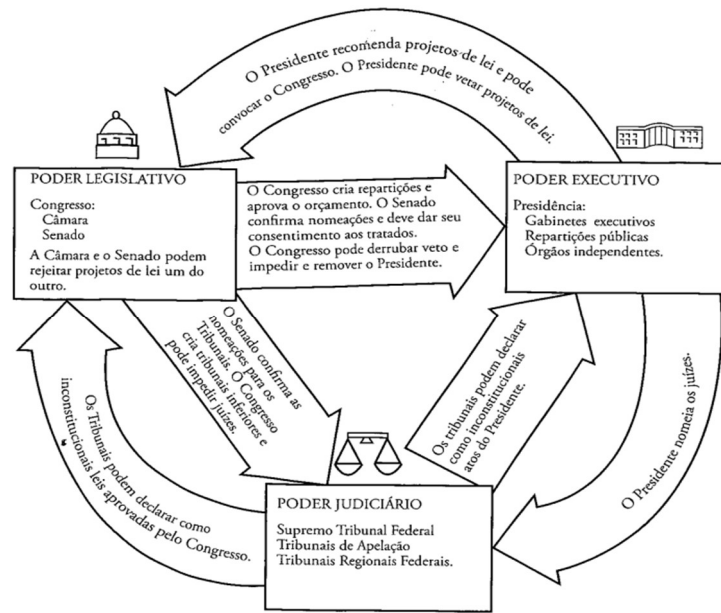
Dessa forma, por mais que o autor tenha ressaltado as forças econômicas e sociais que influenciam fortemente no âmbito das políticas públicas, ainda há de se perceber que o arranjo institucional é de grande valia para sua própria compreensão enquanto Estado. Nesse sentido, inclui-se o fenômeno da Oportunidade Política, a qual tem como foco a alteração do contexto político-institucional, uma vez que com tal mudança, alteram-se as oportunidades jurídicas dentro de um Estado, de modo que o ambiente se torna propício para que pautas de movimentos sociais sejam visibilizadas, como explica Sidney Tarrow (2009):

Assim, as oportunidades políticas são delineadas tanto por fatores estruturais como contingentes, formais ou informais, e são aproveitadas pelos movimentos sociais de acordo com os recursos disponíveis e seus objetivos. Quando elas mudam, espera-se que as estratégias dos movimentos sociais também mudem (Tarrow, 2009, p. 89).

Para além das pressões sociais que influem nas instituições governamentais e consequentemente nas políticas públicas, o sistema de freios e contrapesos constitucional denota as atribuições derivadas da Tripartição dos Poderes e como os impactos de suas decisões podem surtir efeitos nas políticas pública, como se vê:

¹⁴ O autor adverte, contudo, que por mais que aparentemente a mudança radical nas instituições aparente levar a uma transformação no âmbito das políticas públicas, estas ainda são em grande parte determinadas por forças econômicas ou sociais. DYE, T. R. (2005). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (2010). Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora UnB. p. 103

Figura 1- Modelo institucional: Freios e contrapesos constitucionais



Fonte: Dye (2005)

Ressalta-se, neste momento, as relações intrínsecas entre o Poder Executivo e o Legislativo quanto à iniciativa do primeiro para a recomendação de projetos de leis e possibilidade de rejeição destes projetos pelo outro, bem como a necessidade de aprovação do orçamento pelo Congresso.

Sendo assim, no cenário das políticas públicas tais prerrogativas puramente institucionais são essenciais para o funcionamento e a concepção destes programas, uma vez que o alinhamento político deveria estar em consonância com o interesse público. O que, infelizmente, é algo raro, que como destacado pelo autor inglês, depende de outros fatores, de origem econômica e até mesmo ideológicas. Uma vez que, invariavelmente, um Estado com orçamento restrito ou até mesmo que não tenha como prioridade a implementação de direitos fundamentais, não criará políticas públicas eficientes.

Ou então, quando a ideologia dos políticos eleitos for contraditória entre o Executivo e o Congresso, suas agendas políticas não estarão em harmonia, prejudicando a concepção de programas públicos. Visto que suas preocupações são distintas e a muitas vezes egoístas, conforme destacaram A. Downs (1956) e W. Niskanen (1971), ao analisarem o cenário norte-americano, no qual as decisões tomadas por grupos políticos privilegiados pelos subsídios estatais nos anos 50, estavam voltadas muito mais para suas manutenções em tais posições de beneficiários do que para o impulsionamento de políticas de concretização de direitos sociais.

Outrossim, a análise das políticas públicas sob seu aspecto processual é imprescindível para a sua visualização íntegra e sua possibilidade de ser utilizada em decisões tipicamente estruturais para efetivar direitos fundamentais. Isso porque, segundo Thomas Dye (2005), o esquema geral dos processos político-administrativo segue a seguinte ordem: (i) Identificar problemas; (ii) Montar agenda para deliberação; (iii) Formular propostas de políticas; (iv) Legitimar políticas; (v) Implementar políticas e (vi) Avaliar políticas.

Diante disso, destaca-se os dois primeiros pontos, nos quais a manifestação de demandas e suas escolhas como problemas a serem solucionados são os pontos primordiais para a primeira análise. Isso porque, conforme enuncia C.W. Anderson (1988): “Elaborar uma política não significa apenas resolver problemas; significa, igualmente, construir problemas”.

Com isso o autor demonstra que, uma vez reconhecido um problema como digno de ser objeto de política pública, no contexto deste trabalho, um problema estrutural, este simples reconhecimento já produz diversos efeitos de ordem pública, tal qual a visibilidade ao desafio público. Dessa forma, Pierre Lascoumes (2012) elucida tal fato ao dizer que:

Um problema torna-se público a partir do momento em que os atores sociais estimam que algo deve ser feito para mudar a situação. Ele torna-se político a partir do momento em que a solução almejada só pode ser dada pelo poder público. O apelo à intervenção do Estado visa, então, a tomada de providências sobre a questão até então ignorada. (Lascoumes, 2012, p. 136).

Essa visibilidade traduz-se nas discussões midiáticas sobre o tema, quer seja pelos canais típicos de comunicação, quer seja pela direta participação dos eleitores em exigir de seus representantes posturas ativas no âmbito legislativo ou executivo. Tal fenômeno cada vez mais comum na conjuntura atual é de suma importância no tocante às Políticas Públicas, principalmente no que se refere ao seu surgimento, uma vez que consiste “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação” (Comparato, 1996, p. 10).

Contudo, partindo para o momento em que as políticas já foram criadas e estão no plano de implementação, a participação popular retorna como elemento fulcral para a avaliação/fiscalização das políticas públicas. Isso porque, conforme Boaventura de Souza Santos (2002, p. 78), o problema democrático deve ser resolvido com a necessária compatibilização entre democracia representativa e democracia participativa.

2.2 A judicialização da política

Como visto, a participação popular no processo de concepção das políticas públicas é fator essencial para o Estado Democrático de Direito. Todavia, também se evidencia que muitas vezes o papel da sociedade se vê limitado pelo seu distanciamento em relação aos Poderes Executivo e Legislativos, visto que, o momento das eleições não pode ser simplesmente uma outorga de poderes sem haver prestações de contas ou então construções em conjunto.

Assim, o Poder Judiciário surge como a arena na qual os problemas sociais concretos são suscitados pelos legitimados em Ações Populares, Mandados de Segurança, Ações Civis Públicas, bem como em ações de controle de controle concentrado de constitucionalidade. Isso porque, nas palavras de Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2014):

Toda a nova disciplina constitucional e infraconstitucional acerca da estrutura e do funcionamento do Supremo, ampliando o acesso à jurisdição concentrada e abstrata e aos poderes de decisão, favoreceram a judicialização da política e das grandes questões sociais em seu âmbito de atuação. Importantes questões, tradicionalmente deliberadas e resolvidas nas arenas políticas – Legislativo e Executivo – passaram, rotineiramente, a ser questionadas no Supremo, principalmente por meio de ADIs [Ação Direta de Inconstitucionalidade]. Aos poucos, a judicialização da política se tornou uma realidade na nova democracia brasileira. (Campos, 2014, p. 240)

Dessa maneira, uma das formas pelas quais o Judiciário é chamado a intervir no âmbito político é justamente quando as políticas públicas existentes não efetivam um direito fundamental¹⁵, sendo tal postura do Poder Público contrário aos objetivos da Constituição Federal, dispostos em seu artigo 3º:

Art. 3º, CRFB/88. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- 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)

Isso porque, como visto, a adoção de uma Constituição classificada como Dirigente implica que o Estado seja não apenas regulador e garantidor da coesão social, mas também protetor (Valle, 2009). Através do modelo institucional vigente, incumbe ao Poder Judiciário o

¹⁵ Nesse sentido, o autor Abramovich (2005) destaca cinco casos de atuação do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais: (i) legalizar uma decisão de política pública já assumida pelo Estado; (ii) executar uma lei ou uma norma administrativa que determina obrigações jurídicas em matéria social; (iii) estabelecer um padrão dentro do qual a administração deva planejar e implementar ações concretas e supervisionar sua execução; (iv) determinar uma conduta a seguir; (v) ou, em certos casos, constituir em mora o Estado em relação a uma obrigação, sem impor um remédio processual ou uma determinada medida de execução.

controle da constitucionalidade dos atos dos Poderes Legislativo e Executivo. De modo que, as políticas públicas por terem sua origem justamente da ação conjunta entre estes, estariam teórica e institucionalmente sujeitos à apreciação Judiciária.

É neste contexto que os movimentos e demais atores sociais, ao vislumbrarem quaisquer tipos de ilegalidades na implementação de políticas públicas, buscam o Poder Judiciário para que tais irregularidades sejam além de declaradas contra legem, erradicadas. Tal fato decorre do que Garapon (2001) destaca como o novo papel do juiz:

Não como escolha deliberada, mas como reação de defesa em face de um quádruplo desabamento: político, simbólico, psíquico e normativo. O juiz surge como o recurso contra a implosão das sociedades democráticas que não conseguem administrar de outra forma a complexidade e a diversificação que elas mesmas geraram. Ele é o último guardião de promessas tanto para o sujeito como para a comunidade política (Garapon, 2001, p. 26-27).

Reflete-se, portanto, que a judicialização das políticas públicas é um fenômeno cuja importância é enorme dentro do contexto do Processo Estrutural, pois seria o instrumento cuja própria natureza engendraria sua utilização para a solução dessas ilegalidades ou mesmo para a garantia de que direitos fundamentais estabelecidos nas políticas públicas fossem efetivados.

Todavia, essa análise não pode ser realizada de modo superficial e utópico. Por mais que o Poder Judiciário já venha sendo chamado a intervir em causas envolvendo a falta de efetividade das políticas públicas, sua utilização como meio de controle enseja discussões extremamente relevantes como o Princípio da Separação de Poderes e as suas próprias limitações institucionais.

Ante o exposto, pode-se afirmar que a Judicialização da Política como fenômeno jurídico possui ainda alguns riscos a serem sopesados quanto à sua aplicabilidade. Nesse sentido, Renata Maneiro e Eliana Pulcinelli (2017)¹⁶ destacam o Litígio Estratégico, sendo este o instrumento no qual diferentes atores utilizam o Judiciário como arena estratégica para seus interesses, sejam eles legítimos ou não, inclusive diante de uma batalha perdida na arena político-eleitoral, já que o Judiciário também pode errar contra as minorias estigmatizadas (Ximenes, 2021).

¹⁶ As autoras definem Litígio Estratégico como “a utilização do espaço judicial como arena de deliberação política sobre um tema constitucional que envolva a transformação da realidade e que ainda não foi objeto de debate público”. MANEIRO, Renata de Marins Jaber; PUCINELLI, Eliana. Litígio estratégico, vinculação de precedentes e a abertura ao diálogo constitucional na construção do provimento jurisdicional. *Revista de Investigação Constitucional*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 193-219, maio/ago. 2017.

Para além da utilização do Judiciário de modo estratégico e oportunista, Julia Maurmann Ximenes (2021) ainda ressalta que um dos riscos da Judicialização da Política é a desmobilização popular. Pois, segundo a autora:

Diante da omissão ou do descrédito dos poderes políticos representativos (Executivo e Legislativo), a sociedade não se mobiliza politicamente para reivindicar seus direitos, para se autogovernar, depositando no Judiciário, não eleito, a responsabilidade para equacionar conflitos políticos, sociais e morais da sociedade. (Ximenes, 2021, p. 37).

Diante do exposto, vê-se que o fenômeno da judicialização além de riscos, possui também perspectivas positivas. Podendo ser utilizado como exemplo a garantia de direitos e a proteção de minorias e grupos estigmatizados (Ximenes, 2021).

Com isso em vista, a aplicação do processo estrutural como meio de controle das políticas públicas se insere nesse fenômeno, uma vez que, a cooperação judicial e a busca por decisões estruturais em um cenário de coisas inconstitucionais levam ao Poder Judiciário demandas que tenham sua origem no processo legislativo e executivo deficitários. Devendo, portanto, ser analisados alguns exemplos de limites para a aplicação de tal técnica.

2.3 Limitações à aplicação do processo estrutural no controle das políticas públicas

2.3.1 O Ativismo Judicial

Em primeiro plano, o ativismo judicial surge como uma das principais discussões acerca da atuação judiciária em cenários políticos. Assim, deve-se buscar uma breve noção acerca do que seria o ativismo, termo este que recebe divergentes definições, a depender de qual posição defende-se. Todavia, a fim de estipular um arcabouço conceitual, Aharon Barak (2009, p. 271) dispõe que:

O ativismo configura-se a partir de uma postura que tende a buscar equilíbrio entre valores sociais conflitantes (como entre direitos individuais e da coletividade), por meio da mudança de leis existentes ou da criação de novas leis. (Barak, 2009, p. 271)¹⁷

¹⁷ Aharon Barak ainda traz a discussão acerca da diferença entre o ativismo e a autocontenção, afirmando ainda que, por mais que o Ativismo aparente ser preferível, por mostrar uma postura mais atuante enquanto que o autocontrole é passivo e evitativo, há caos em que o último deve ser utilizado, para assegurar a segurança do sistema, pois define Autocontrole como: “a tendência judicial — consciente ou inconsciente — de alcançar o equilíbrio adequado entre valores sociais conflitantes, preservando a lei existente em vez de criar novas leis”. BARAK, Aharon. **The Judge in a Democracy**. 2009. p. 271

Ainda neste sentido Richard Posner (2008, p. 81) complementa que o ativismo “trata-se da perspectiva de uma atuação judicial legisladora, ainda que subsidiária e ocasionalmente”.

Ante o exposto, por um lado entende-se que essa atuação é prejudicial e inconstitucional, estando o Poder Judiciário exacerbando suas competências, enquanto que, de outro lado, é visto como uma prerrogativa além de possível, também recomendável para que o Judiciário exerça sua função garantidora de direitos, como estabelece Fiss (2004).¹⁸

Adentrando sobre o tema, urge a visualização da perspectiva contrária ao chamado Ativismo Judicial, o qual, para os defensores de tal visão é um reflexo de uma tentativa de implementação do “Estado Judicial de Direito” (Góes, 2023, p. 6), sendo este justamente um Estado adstrito ao decisionismo focado na arbitrariedade dos magistrados. Nessa seara, Lenio Streck discorre que:

Se se quiser, poder-se-á dizer que a discricionariedade que combato – e nesse sentido me aproximo da posição de C. Neves – é aquela decorrente do esquema sujeito-objeto, da consciência de si do pensamento pensante, enfim, da subjetividade assujeitadora de um sujeito que se considera “proprietário dos sentidos (abstratos) do Direito” e que nada “deixa” para a faticidade. Permaneço, destarte, fiel à tese assumida de há muito, de maneira a enfatizar e a reprimir com veemência – a começar pela nomenclatura – a possibilidade de o discricionário (repita-se, de aceitabilidade conceitual cogitável uma vez contextualizada a discricionariedade naqueles limites traçados por Castanheira Neves) revestir-se de arbitrário. (Streck, 2009, p. 42)

Ainda nesse sentido, busca-se a superação da arbitrariedade dos magistrados ao ditarem o que seriam suas acepções sobre o texto legal e aplicá-lo em casos concretos. De modo que, conforme Karl Larenz (1968, p. 502): “não se pode desprezar o direito posto, sob a máxima de ‘direito extra legem et intra jus’, isto é, o direito deve sim superar a letra fria da lei, todavia, deve-se atentar para a ordem jurídica”.

Acrescenta tal corrente que para se evitar o ativismo jurídico, no contexto neoconstitucional, permeado pelo fenômeno da judicialização da política, o magistrado deve se livrar de suas pré-concepções de quaisquer naturezas, sejam elas políticas ou ideológicas, visto que, a atuação de um magistrado, para estar de acordo com a Constituição de 1988 e com o Estado Democrático de Direito, deve estar arraigada em conhecimentos jurídicos-técnicos-científicos.

Nesse sentido, o tema da autocontenção também é amplamente desenvolvido na doutrina como uma forma intermediária, preferível ao ativismo. Visto que, conforme Aharon

¹⁸ Owen Fiss, em seu texto “Grupos Desfavorecidos”, recomenda o ativismo judicial, ao invocar a Suprema Corte Norte Americana para declarar com autoridade os ditames da justiça. (FISS, Owen. Another Equality: **The Origins and Fate of Antisubordination Theory**. Issues in Legal Scholarship, New Haven, article 20. 2004).

Barak (2009, p. 271), aquela não cria novas leis, apenas reverencia as já existentes e se mostra relutante para a invalidação das mesmas.

Por outro lado, a postura de um juiz tido como ativista não possui esse apego formalista pelas leis e precedentes que se mostrem inconstitucionais ou em desacordo com leis infraconstitucionais. Dessa forma, para a corrente defensora, o que se busca com o ativismo judicial não é a sobreposição do Judiciário em relação ao Legislativo e ao Executivo, mas sim que a independência entre eles, garantida constitucionalmente, possibilite uma atuação livre de pressões formais. Nessa perspectiva, ressalta Eugênio Raul Zaffaroni (1995):

Não há dúvida de que o Poder Judiciário deve ser independente em relação aos demais poderes, e que também deva ser fortalecido o suficiente para que demais entidades ou grupos não estatais o pressionem. A independência não pode ser entendida, porém, fora de separação absoluta da realidade, o que terminaria por criar verdadeira aberração jurídica. (Zaffaroni 1995, p. 90)

É imprescindível a percepção sobre as divergências conceituais entre o Ativismo Judicial, a Politização Judiciária e a Judicialização da Política. Isso porque, o ativismo pode ser visualizado de maneira simplificada como a postura adotada pelo magistrado em face de uma omissão legislativa ou uma divergência jurisprudencial. Enquanto que o segundo “trata-se da partidarização do Poder Judiciário, o que evidentemente distorce a democracia, uma vez que magistrados não podem decidir de acordo com suas preferências político-partidárias” (Góes, 2023, p. 196). Por fim, o último fenômeno foi tratado em tópico anterior, mas pode ser resumido como:

Judicialização da política significa, em essência, que questões políticas fundamentais do Estado estão sendo decididas pelo Poder Judiciário, e, não, pelo Congresso Nacional e pelo Presidente da República, decisores democráticos da vida política nacional. Tais questões são levadas ao Poder Judiciário, seja pelos legitimados do artigo 103 da Constituição em sede concentrada, seja pelo cidadão comum a partir de um caso concreto qualquer em sede de controle difuso. (Góes; Mello, 2018, p. 577)

A fim de exemplificar a noção de Ativismo Judicial desenvolvida, pode-se citar o caso sul-africano, *State vs Makwanyane*¹⁹, o qual tinha como objeto a pena de morte no país, visto que a Constituição do país de 1996 não abolia tal sanção, enquanto, ao mesmo tempo, assegurava o direito à vida. Assim, a decisão no caso foi pela inconstitucionalidade da pena de morte no país, com fundamento na vedação de penas cruéis, desumanas ou degradantes.

¹⁹ O Caso completo encontra-se disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1995/3.html>

Desse modo, segundo Hugo Corder (1994), o ativismo em tal situação se mostrou de maneira inclusive liberal, uma vez que se estava diante de uma lacuna constitucional com enormes impactos sociais, cuja atuação do Judiciário buscou a garantia de direitos, ao declarar a inconstitucionalidade de um outro dispositivo.

Sendo assim, transpondo tais entendimentos para a realidade brasileira, é fundamental a compreensão de que o Supremo Tribunal Federal assume uma posição de destaque dentro da estrutura do Judiciário por disposição Constitucional, de modo que suas decisões apresentam maior grau de complexidade e impacto no ordenamento jurídico. Como exemplo tem-se as Súmulas Vinculantes, as Repercussões Gerais e os Julgamentos de Demandas Repetitivas.

Com isso, o Ativismo Judicial deve ser analisado com mais cautela, tanto que Elival da Silva Ramos (2010) propõe 05 níveis de intensidade da atuação do Poder Judiciário, a fim de restringir o Ativismo e enquadrá-lo, para depois limitá-lo. Nesse sentido, vê-se sua escala:

(i) inexistência de controle (quando se trate de função de governo, pois não envolve a prática de atos concretos, e “mesmo o controle preventivo da constitucionalidade de atos do Poder Público jamais retroage a ponto de surpreender a planificação política da ação governamental”); (ii) controle mínimo (quando se trate de exercício jurisdicional pelo Poder Legislativo, como nos casos de crimes de responsabilidade de certas autoridades); (iii) controle médio fraco (atos interna corporis, atos de Chefia de Estado e controle de constitucionalidade fundado em princípios); (iv) controle médio forte (controle de constitucionalidade fundado em regras e de atos administrativos que haja discricionariedade); e, finalmente, (v) controle máximo (atos administrativos plenamente vinculados). (Ramos, 2010, p. 112).

Dessa forma, como Forster e Haerberlin (2019) analisam: “na situação de controle mínimo ou médio fraco, a atividade judicial é mais restrita, e qualquer tipo de excesso configurará ativismo judicial indevido e verdadeiramente violador da separação dos poderes, pois demonstrada inserção ilegal do Poder Judiciário no âmbito de algum dos outros Poderes”.

Por fim, para além das classificações doutrinárias que são dependentes do caso concreto, tal qual o enquadramento de uma ação como arbitrária do Judiciário, a própria Constituição Federal estabelece critérios de intervenção, os quais estão principalmente de acordo com o Princípio da Separação dos Poderes.

Assim, quanto às políticas públicas, defende-se neste trabalho, que o uso do processo estrutural como método de controle de suas legalidades está dentro do escopo de legitimidade do Poder Judiciário, pois, de acordo com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, este poder não pode se evadir de sua responsabilidade de ditar o direito diante de uma lesão ou ameaça. Bem como, o dirigismo constitucional que é característica da Carta Magna brasileira assume o compromisso de efetivar os direitos nela positivados, de modo que, uma vez levado

ao Judiciário um estado de coisas inconstitucional, é seu dever institucional, sob a lógica estrutural, reverter este cenário.

Assim, sob a luz das obrigações constitucionalmente contraídas, o Poder Judiciário poderá exercer sua atividade de controle sobre políticas públicas a fim de compatibilizá-las aos objetivos assegurados pela própria Constituição (Grinover, 2010).

Desse modo, deve-se encorajar que o ativismo judicial se pautar na atuação deste poder, dentro dos limites constitucionais, ao determinar que políticas públicas sejam criadas ou efetivadas a fim de sanar um estado de violação sistêmica de direitos fundamentais. Respeitando, por exemplo, o princípio da rogação, isto é, o Poder Judiciário não pode atuar de ofício, deve ser provocado pela comunidade afetada.

Assegura-se, assim, que não haverá invasão da competência legislativa ou executiva, visto que, o ativismo defendido não é aquele que se adentra especificamente ao mérito ou ao conteúdo da Política, mas vincula-se puramente na necessidade de serem efetivados os direitos previamente positivados.

Não busca atribuir-se de função legislativa, mesmo quando se está diante de uma omissão legal, por motivos puramente de desinteresse político. A ação do Judiciário deve estar pautada sempre nos dispositivos constitucionalmente autorizativos, isto é, os direitos fundamentais, sua violação comprovada por provas concretas (por meio da participação efetiva da sociedade), a provocação por um dos legitimados e a determinação buscando que os outros Poderes atuem conjuntamente para a superação de tal desconformidade. Visto que a intervenção em uma função tipicamente do outro Poder, sem o lastro constitucional, configura o tipo indesejado de ativismo judicial.

Dessa forma, o Judiciário não deve ditar como serão exatamente as Políticas Públicas a serem produzidas, nem mesmo colocar-se como detentor de posição hierárquica superior aos demais poderes, mas sim estabelecerá metas que o Poder Executivo e o Legislativo, harmonicamente, buscarão cumprir, visto que, quando a questão em pauta é a efetivação de direitos fundamentais, não deve haver dissenso.

2.3.2 Princípio da inafastabilidade da jurisdição

Pode-se perceber que o papel da Constituição Federal de 1988 é essencial para a apreciação da possibilidade ou não do Poder Judiciário realizar o controle de políticas públicas. Sendo assim, analisando a Lei Maior, tem-se em seu artigo 5º, inciso XXXV a expressa disposição do Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, como se vê:

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:

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (Brasil, 1988)

Com isso, em um primeiro momento, cabe a afirmação de que não há espaços obscuros de total imunidade da Administração Pública ao controle jurisdicional. Nesse sentido, o jurista britânico Albert Venn Dicey (1885) afirmou que o Estado de Direito “significa, em última instância, o direito de juízes controlarem o governo executivo”.

Dessa forma, uma vez estabelecida a possibilidade de que o Poder Judiciário aprecie causas concernentes a lesões ou ameaça a direitos, mesmo que decorram de atos de outros poderes, deve-se buscar o desenvolvimento do modo pelo qual tal controle será exercido, as fases necessárias e também como as políticas públicas, especificamente, podem ser apreciadas. Este último questionamento foi alvo de conceituação por Oswaldo Canela Junior (2009):

Por política estatal – ou políticas públicas – entende-se o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.

Como toda atividade política (políticas públicas) exercida pelo Legislativo e pelo Executivo deve compatibilizar-se com a Constituição, cabe ao Poder Judiciário analisar, em qualquer situação e desde que provocado, o que se convencionou chamar de “atos de governo” ou “questões políticas”, sob o prisma do atendimento aos fins do Estado (art. 3º da CF), ou seja, em última análise à sua constitucionalidade (Canela Junior, 2009, p. 70).

Tal entendimento foi consolidado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 365.368 – AgR, no qual o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, negou provimento ao agravo regimental interposto pelo Município de Blumenau, o qual sustentava que o Poder Judiciário não poderia intervir no mérito do ato administrativo proferido, o qual criava cargos de assessoramento parlamentar de maneira desproporcional. Contudo, o Ministro, por bem, determinou que: “Embora não caiba ao Poder Judiciário apreciar o mérito dos atos administrativos, o exame de sua discricionariedade é possível para a verificação de sua regularidade em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam”²⁰.

²⁰ O Ministro Relator ainda dispôs que: “Concebida a proporcionalidade como uma correlação entre meios e fins, é preciso ter em conta o paradoxo do caso. Pressupondo-se que os cargos criados objetivem atender às demandas do Município, deveria haver relação de compatibilidade para com os cargos efetivos existentes na Câmara, até mesmo para se dar suporte ao trabalho dos novos ocupantes dos cargos em comissão, o que não ocorre.” Demonstrando, portanto a importância do princípio da proporcionalidade como meio de análise pelo

Assim, entende-se ainda que o Poder Judiciário pode apreciar motivos determinantes da Administração Pública na elaboração de seus atos, desde que tenha como substrato a garantia de direitos fundamentais e também da eficácia dos fins do Estado em si (Grinover, 2010, p. 14)²¹.

Estabelecida, portanto, a possibilidade de apreciação de Políticas Públicas, quando estas gerarem lesões a direitos fundamentais ou então aos objetivos Estatais, deve-se voltar a atenção para as fases de solução dessas violações legais.

Para tanto, Oswaldo Canela Junior (2011) distingue duas fases de análise para o Judiciário após o regular ajuizamento da ação, sendo elas: a) fase declaratória do direito fundamental violado (Na qual “objetiva-se evidenciar o fato da existência ou não de lesão ou ameaça de lesão e declarar por meio de provimento jurisdicional”; e b) fase de cumprimento da sentença (Sendo nesta fase as principais atividades do Poder Judiciário uma vez que “buscar-se-á, por meio de ação judicial, a eliminação de toda e qualquer desigualdade”).

Evidentemente que a segunda fase é de maior importância para este trabalho, pois busca-se a análise acerca das limitações das atuações judiciais, no âmbito de controle das Políticas Públicas. Assim, em um posicionamento um tanto quanto radical, René David (1996) afirma que o juiz, nesses casos, poderia decidir de maneira ultra petita para assegurar os direitos fundamentais:

os tribunais civis requeridos pelas partes ou pelo Ministério Público não se limitam a ouvir os argumentos das partes e a decidir sobre suas demandas; conhecem o conjunto do negócio, que se esforçam em esclarecer em benefício das partes, e podem, inclusive, se for o caso, decidir ultra petita (David, 1996, p. 30).

Nessa esteira, Oswaldo Canela Junior (2011):

todas as soluções possíveis para a disponibilização dos bens da vida previstos no art. 6º da Constituição Federal são admissíveis no processo coletivo desde que objetivem a correção de desigualdades; O critério será sempre o da criatividade para a redução e a supressão da desigualdade social. Daí a enorme plasticidade que se confere ao pedido e ao provimento jurisdicional (Canela Junior, 2011, p. 154).

Judiciário. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ag. Reg. No RE nº 365.368/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, de 22/05/2007)

²¹ Nas palavras da doutrinadora: “o controle da constitucionalidade das políticas públicas pelo Poder Judiciário, portanto, não se faz apenas sob o prisma da infringência frontal à Constituição pelos atos do Poder Público, mas também por intermédio do cotejo desses atos com os fins do Estado” (GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7, 2010.)

É nessa perspectiva que este trabalho busca a apreciação sobre a implementação do Processo Estrutural como meio mais adequado para a solução de conflitos que envolvam a omissão estatal na efetivação de direitos fundamentais. Isso porque, conforme visualizado, as fases definidas na apreciação jurisdicional de políticas públicas podem ser transportadas para a lógica do processo estrutural, visto que, a identificação de um problema como estrutural pode ser análogo à declaração da violação de direito fundamental.

Desse modo, o ponto que merece destaque é justamente a possibilidade do Poder Judiciário enfrentar um problema com todas as características estruturais e, diante de suas limitações institucionais, ter a prerrogativa de exigir dos Poderes adjuntos uma atuação ativa, mesmo que pareça paradoxal.

Ante esses questionamentos surgem outros fatores cuja apreciação é necessária, pois, o regime político Democrático Representativo brasileiro possui um importante elemento nesse sentido, a legitimação.

2.3.3 Legitimação Democrática e Reserva do Possível

Como visto, a legitimação democrática é um dos principais argumentos contrários à intervenção do Poder Judiciário na elaboração de políticas públicas. Isso porque, como demonstrado, o próprio Princípio da Separação dos Poderes seria relativizado ao extremo, observando-se que a tripartição dos poderes não deve ser entendida como aquela proposta por Montesquieu no Século XIX, mas sim sua evolução, com suas devidas atualizações, tal qual o sistema de “freios e contrapesos” apresentados no gráfico da obra de Thommas Dye (2005).

Mesmo assim, com a devida digressão, o Princípio da Separação dos Poderes ainda merece ser aprofundado. Uma vez que, como Roberto Gargarella (2014)²² ressalta:

O modelo de “freios e contrapesos” que substituiu o modelo de “separação estrita” entre os Poderes peca por intentar conter os excessos majoritários utilizando-se de uma visão negativa da democracia, numa lógica ainda de contraposição (e não de união) entre os Poderes – longe de visar à cooperação, buscava apenas conter confrontos, “canalizar a agressão”, criando mecanismos defensivos e não dialógicos (vetos e sustações de atos, por exemplo), numa “lógica agonística” (de embate). Daí propõe-se o modelo de democracia deliberativa em substituição à noção de “freios e contrapesos”, como forma de viabilizar autênticos diálogos institucionais – até porque, caso sejam utilizadas medidas dialógicas dentro da lógica de freios e

²² O autor cita inclusive como exemplo as audiências públicas conduzidas pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, as quais apenas na aparência foram dialógicas, estando ainda muito apegadas à decisão discricionária do Judiciário. (GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. In: GARGARELLA, Roberto (Ed.). Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014, Ebook, p. 108-146.)

contrapesos, tais medidas serão apenas aparentemente dialógicas, usadas como forma de mascarar um decisionismo judicial (Gargarella, 2014, p. 135).

Dessa forma, compreende-se que a nova sistemática da Separação dos Poderes está aproximando-se cada vez mais da noção de “diálogos institucionais”²³. Todavia, mesmo essa lógica ainda recai sobre a crítica da legitimação. Isso porque, conforme explica Luís Roberto Barroso (1999)²⁴:

Por ser uma competência excepcional, que se exerce em domínio delicado, deve o Judiciário agir com prudência e parcimônia. É preciso ter em linha de conta que, em um Estado democrático, a definição das políticas públicas deve recair sobre os órgãos que têm o batismo da representação popular, o que não é o caso de juízes e tribunais. Mas, quando se trate de preservar a vontade do povo, isto é, do constituinte originário, contra os excessos de maiorias legislativas eventuais, não deve o juiz hesitar. O controle de constitucionalidade se exerce, precisamente, para assegurar a preservação dos valores permanentes sobre os ímpetus circunstanciais. Remarque-se, porque relevante, que a última palavra poderá ser sempre do Legislativo. É que, não concordando com a inteligência dada pelo Judiciário a um dispositivo constitucional, poderá ele, no exercício do poder constituinte derivado, emendar a norma constitucional e dar-lhe o sentido que desejar. (Barroso, 1999, p. 171)

Diante de tal assertiva, cabe a visualização do disposto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, que estabelece que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). Entende-se, portanto, que o sufrágio é o instrumento de legitimação dos Poderes Executivo e Legislativo.

O Poder Judiciário também tem sua Legitimidade constitucionalmente delimitada, todavia, isso não ocorre por meio da representação popular em si.

Em prol dessa linha argumentativa, a intervenção direta do Judiciário na elaboração das políticas públicas incorreria em inconstitucionalidade, por não deter a legitimidade adequada para tanto.

²³ Clèmerson Clève e Bruno Lorenzetto afirmam que o método dialógico é o mais adequado para solução de casos complexos que envolvem “tensões entre direito e política”, sendo que diálogos institucionais substituem o modelo tradicional da separação de Poderes por um modelo de decisões “parcialmente definitivas” (CLEVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set. 2015).

²⁴ Em complemento, Luís Roberto Barroso ainda cita o exemplo do Congresso Americano, o qual editou emendas à Constituição por discordar do entendimento jurisprudencial: a) a 11ª Emenda, dando imunidade de jurisdição aos Estados, veio após a decisão em *Chisholm vs. Georgia*, 2 Dall 419 (1793); b) a criação de uma cidadania nacional pela 14ª Emenda foi uma reação à decisão em *Dred Scott vs. Sandford*, 19 How. 393 (1857). (BARROSO, Luís Roberto. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Constitucional. Revista de Direito do Ministério Público, Rio de Janeiro, RJ. 1999)

Contudo, essa limitação não é uníssona nem na doutrina, nem na jurisprudência, visto que, a temática do controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário já foi alvo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45. Sendo sua medida cautelar apreciada por Ada Pellegrini Grinover (2010) que em sua obra, delimitou os requisitos²⁵ que asseguram ao Judiciário a possibilidade de intervenção, chegando às seguintes conclusões:

- a. o Poder Judiciário pode exercer o controle das políticas públicas para aferir sua compatibilização com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º CF);
- b. esse controle não fere o princípio da separação dos Poderes, entendido como vedação de interferência recíproca no exercício das funções do Estado;
3. conseqüentemente, o Judiciário pode intervir nas políticas públicas – entendidas como programas e ações do Poder Público objetivando atingir os objetivos fundamentais do Estado – quer para implementá-las, quer para corrigi-las quando equivocadas;
- c. há limites postos à intervenção do Judiciário em políticas públicas. Tais limites são:
 - i. a restrição à garantia do mínimo existencial; ii. a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a irrazoabilidade da escolha do agente público; iii. a reserva do possível;
- d. a estrita observância desses limites, assim como o correto entendimento do que sejam políticas públicas, é necessária e suficiente para coibir os excessos do Poder Judiciário;
- e. para fazer face ao descumprimento da ordem ou decisão judicial pelo Poder Público, sem embargo da aplicação de astreintes – pouco adequadas quando se trata da Fazenda Pública –, as sanções mais eficazes são a responsabilização por improbidade administrativa e a intervenção federal ou estadual no estado ou município; e, em âmbito mais limitado, a imputação ao prefeito municipal o crime de responsabilidade;
- f. todas as espécies de ações – coletivas, individuais com efeitos coletivos, ou meramente individuais – são idôneas a provocar o controle e a eventual intervenção do Judiciário nas políticas públicas. (Grinover, 2010, p. 58-59)

Como descrito, especificamente no item (d), há um requisito essencial a ser observado, a disponibilidade financeira do Estado, doutrinariamente nomeada como reserva do possível. Tal conceito tem origem alemã e reflete a dependência do Estado aos recursos financeiros para que consiga atuar de modo a garantir os direitos fundamentais e manter suas políticas públicas. Esclarece Ingo Wolfgang Sarlet (2007):

De acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos. A partir disso, a “reserva do possível” (Der Vorbehalt des Möglichen) passou a traduzir (tanto para a doutrina majoritária, quanto para a jurisprudência constitucional na Alemanha) a idéia de que os direitos sociais a prestações materiais

²⁵ Os requisitos para Grinover são três: (1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas (GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7, 2010)

dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público. (Sarlet, 2007, p. 188).²⁶

Com efeito, a doutrina alemã criou tal instituto como meio de evitar que os indivíduos busquem de maneira irrefreada o auxílio Estatal para prestações que na realidade tinham recursos para usufruir. Assim, a ideia de razoabilidade encontra-se em intrínseca harmonia com tal conceito, de modo que, a transposição dessa noção para a realidade brasileira também necessita de atenção para essa relação.

Isso porque, a realidade brasileira, diferentemente da alemã, encontra diversos obstáculos para a efetivação dos direitos fundamentais. Enquanto a estrutura de prestações públicas alemãs está em estágio avançado, a grande parcela da sociedade brasileira ainda se vê privada de condições mínimas de subsistência que assegurem sua dignidade. É nesse sentido que o Superior Tribunal de Justiça, no REsp. nº 1.041.197 – MS, sob a relatoria do Ministro Humberto Martins proferiu o seguinte entendimento:

Neste caso, qualquer pleito que vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem razão, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado brasileiro. É por isso que o princípio da reserva do possível não pode ser oposto a um outro princípio, conhecido como princípio do mínimo existencial.

Desse modo, somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se devem investir.²⁷

²⁶ O autor ainda trata sobre a relação entre a “Reserva do Possível” e o Princípio da Razoabilidade: “Com efeito, mesmo em dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. Assim, poder-se-ia sustentar que não haveria como impor ao Estado a prestação de assistência social a alguém que efetivamente não faça jus ao benefício, por dispor, ele próprio, de recursos suficientes para seu sustento”. (SARLET, I. W., & Figueiredo, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações. *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, 2017, p. 171–213.)

²⁷ Este mesmo Acórdão ainda possui importantes contribuições para a temática das limitações à intervenção estatal em políticas públicas, de modo que se destaca os seguintes pontos de sua ementa:

4. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou fugindo da finalidade a qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada.

5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, qualquer pleito que vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial.

Recurso especial parcialmente conhecido e improvido.

O excerto transcrito é de suma importância para a construção jurisprudencial sobre o tema do “mínimo existencial” e sua oposição ao pragmatismo de “reserva do possível”. Isso porque, por mais de uma vez tal embate foi suscitado, inclusive no Supremo Tribunal Federal, quer seja na já referenciada ADPF nº 45, quer seja em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Como exemplo, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 595.595-8/SC, o Ministro Relator Eros Grau proferiu decisão de que a alegação da vedação do artigo 167, inciso I da Constituição Federal, isto é, de que é defeso o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, não pode ser oponível ao dever do Judiciário em fazer-se salvaguardar os direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. Da mesma maneira foi o disposto pelo Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 436.996-6/SP:

Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível" (Brasil, 2005).

Ante tais posicionamentos, é possível assegurar que o mínimo existencial é dever estatal que vincula todos os Poderes para sua efetivação, de modo a viabilizar ao Poder Judiciário sua intervenção para que se façam valer as políticas públicas definidas pela Constituição Federal, sem que possa ser alegado de maneira genérica o conceito da reserva do possível.

Sabe-se que os recursos financeiros que os Entes Públicos possuem disponíveis são finitos e muitas vezes insuficientes para o atendimento de todas as mazelas sociais. Todavia, o que se busca uniformizar é que os direitos fundamentais, aqueles que asseguram a dignidade da pessoa humana, devem ser a prioridade na formulação de toda e qualquer agenda de políticas públicas.

Este é o ponto fulcral deste trabalho, em vista de que cabe ao Poder Judiciário, como visto na jurisprudência e doutrina pátria, atuar de maneira concreta quando as políticas públicas não estão sendo cumpridas pelos demais Poderes. Como elucida Lênio Streck (2000):

(REsp n. 1.041.197/MS, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 25/8/2009, DJe de 16/9/2009).

se no processo constituinte optou-se por um Estado intervencionista, visando a uma sociedade mais justa, com a erradicação da pobreza etc., dever-se-ia esperar que o Poder Executivo e o Legislativo cumprissem tais programas especificados na Constituição. Acontece que a Constituição não está sendo cumprida. As normas programa da Lei Maior não estão sendo implementadas. Por isso, na falta de políticas públicas cumpridoras dos ditames do Estado Democrático de Direito, surge o Judiciário como instrumento para o resgate dos direitos não realizados (Streck, 2000, p. 44)

Para tanto, o processo estrutural deve ser visto não somente como um meio que subjuga o poder decisivo da sociedade à arbitrariedade de um magistrado, que muitas vezes é alheio à realidade concreta.

Pelo contrário, como demonstrado, a multipolaridade, a flexibilidade e a complexidade são características fundamentais dessa técnica processual, que visam aproximar o Poder Judiciário da realidade fática que envolve a solução de um problema estrutural. De modo que, a participação da sociedade, seja por meio de associações que participem do processo como *amicus curiae*, ou mesmo de consultas diretamente populares é um dos modelos que tem como objetivo justamente respeitar os recursos estatais limitados, ao propor soluções reais, respeitando as capacidades institucionais.

2.4 A conexão entre o Processo Estrutural e as capacidades institucionais

Conforme adiantado, a proposta de aplicação do processo estrutural enquanto meio apto para o controle de políticas públicas fundamenta-se nas particularidades que tal técnica possui como características fundamentais e nas suas conexões com a realidade fática, isto é, com as capacidades das instituições que serão as implementadoras dos programas públicos.

Isso porque, o processo estrutural tendo por característica a multipolaridade e a complexidade pode se coadunar com o conceito proposto por Adrian Vermeule e Cass Sunstein (2002) de capacidades institucionais, o qual foi descrito por Barroso (2014), didaticamente, como:

Capacidade institucional envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria. Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico. Também o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejáveis podem recomendar uma posição de cautela e de deferência por parte do Judiciário. O juiz, por vocação e treinamento, normalmente estará preparado para realizar a justiça do caso concreto, a microjustiça, sem condições, muitas vezes, de avaliar o impacto de suas decisões

sobre um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público (Barroso, 2014, p. 765).

Segundo essa visão, a aplicação da Teoria das Capacidades Institucionais seria a maneira pela qual o Poder Judiciário abandonaria sua exclusividade quanto à produção de soluções em temas abstratos ou então de elevado grau de complexidade que fuja ao conhecimento técnico do magistrado.

É nesse sentido que os autores afirmam que o controle de constitucionalidade é uma expressão de cegueira institucional (Sunstein; Vermeule, 2002, p. 36)²⁸. Com tal afirmativa, os autores propõem que a interpretação legal não pode ser adequadamente aplicável ao caso concreto sem atentar-se para os limites das próprias instituições. É partindo de tal premissa que Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal (2011) elucidam:

Em linhas gerais, a forma típica que o argumento parece assumir nesses casos é a seguinte: uma dada teoria sobre a interpretação que foi empregada por um tribunal (ou teve seu uso defendido por juristas) faz sentido em um mundo ideal. Entretanto, quando transportada para a realidade e generalizada para juízes de carne e osso, ela pode gerar resultados perversos. (Agulhes; Leal, 2011, p. 6-7)²⁹

Sendo assim, o principal objetivo preconizado pela Teoria das Capacidades Institucionais é pautar uma decisão judicial na realidade concreta, não somente nos dispositivos ou nas interpretações legais. Para tanto, faz-se imprescindível a participação de instituições com conhecimento técnico mais adequado às peculiaridades dos locais onde a atuação estatal é omissa ou ineficiente, a fim de garantir ao magistrado um substrato fático para que este promova decisões mais eficazes.

É nesse sentido que Thaís Amoroso Paschoal (2019) ressalta a importância dos diálogos institucionais como meio para a garantia da legitimidade das decisões judiciais nos casos de negligência estatal no cumprimento de políticas públicas:

Aliada à necessidade de consideração das capacidades institucionais – que resulta em uma necessária cooperação entre os poderes – a existência de um diálogo institucional também possibilita uma abertura no constitucionalismo, de modo a garantir a necessária legitimidade às decisões tomadas pelo Judiciário nos casos em que o Executivo se omite quanto às políticas públicas necessárias (Lunardi, 2019, p. 101).

²⁸ Por cegueira institucional do controle de constitucionalidade os autores dissertam que: “Desde sua fundação, com *Marbury v. Madison* (1803), o controle de constitucionalidade é um instituto que presta pouca atenção para questões institucionais ao ignorar os riscos dos erros advindos do Judiciário e de suas respectivas consequências” (SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper n. 156, 2002)

²⁹ ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, [S. l.], n. 38, 2014. DOI: 10.17808/des.38.184

Com o exposto, sobre o tema da legitimidade, ainda pode-se relacionar a participação de diversos entes com o afastamento da sujeição à arbitrariedade judiciária, não cabendo exclusivamente ao juiz ditar o direito, pois o mesmo deverá estar atento aos conhecimentos técnicos trazidos pelos demais e, sobretudo, preocupar-se com a realização prática de suas decisões.

Utilizar-se de mecanismos de participação popular e de interventores processuais especializados pode ser visualizado como uma expressão da capacidade institucional.

Ademais, a flexibilidade inerente do processo estrutural se coaduna com a tendência de promover a atuação de agências reguladoras e executivas, defendida por Sunstein e Vermeule (2015)³⁰, uma vez que o diálogo entre instituições, que o processo estrutural proporciona engloba não somente os Poderes da Federação, mas também todos os órgãos e agentes públicos capazes de garantir a efetividade das políticas públicas.

³⁰ “A posição privilegiada das agências permitiria, para Vermeule e Sunstein, que elas reconhecessem se um determinado resultado é adequado ou se o afastamento do texto vai desestabilizar a estrutura regulatória” (LORENZETTO, B. M.; CLÈVE, C. M. TEORIAS INTERPRETATIVAS, CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E CRÍTICA. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 19, n. 19, p. 131–168, 2015.)

3 ESTUDO DE CASO: EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL

3.1 Análise da realidade socioeconômica de Santo Antônio de Jesus - BA

Ante a visualização de conceitos e teorias que mais se aproximam da Metafísica do Direito, faz-se, neste momento, fundamental, a análise acerca da possibilidade de aplicação concreta do processo estrutural como método de controle de políticas públicas. Tornando-se, portanto, meio capaz de suplantar um estado de inconstitucionalidade quanto à direitos que estão constitucionalmente garantidos, mas que, empiricamente, são categoricamente ignorados e violados.

Para tanto, este trabalho empenhar-se-á a ao estudo de um caso no qual as garantias constitucionais foram rechaçadas de maneira trágica, sendo ele denominado como: “Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil”.

Antes da análise puramente jurídica do caso, é essencial a observação das condições socioeconômicas não somente das vítimas, mas também de aspectos históricos e culturais do próprio município de Santo Antônio de Jesus, uma vez que, a fim de se visualizar um problema estrutural, é imprescindível o detalhamento das razões históricas e sociais que permeiam a comunidade afetada. É justamente nesse aspecto de multipolaridades, complexidades e flexibilidades que o processo estrutural possui sua maior valência.

O município de Santo Antônio de Jesus localiza-se no interior da Bahia, região Nordeste do país, ocupando a 18ª posição dentre os municípios com maior número de habitantes no Estado (IBGE, 2022), atingindo uma população de 103.055 habitantes. A principal atividade econômica do local concentra-se nos setores de comércio e serviços, sendo responsável por 73,08% do PIB municipal, segundo dados do IBGE³¹.

Especificamente, conforme destaca Barbosa Jr (2008), Santo Antônio de Jesus é o maior produtor de fogos da região Nordeste. Tomasoni (2015) ressalta o título de Santo Antônio de Jesus como o segundo maior polo de pirotecnia do país, atrás somente de Santo Antônio do Monte, em Minas Gerais.

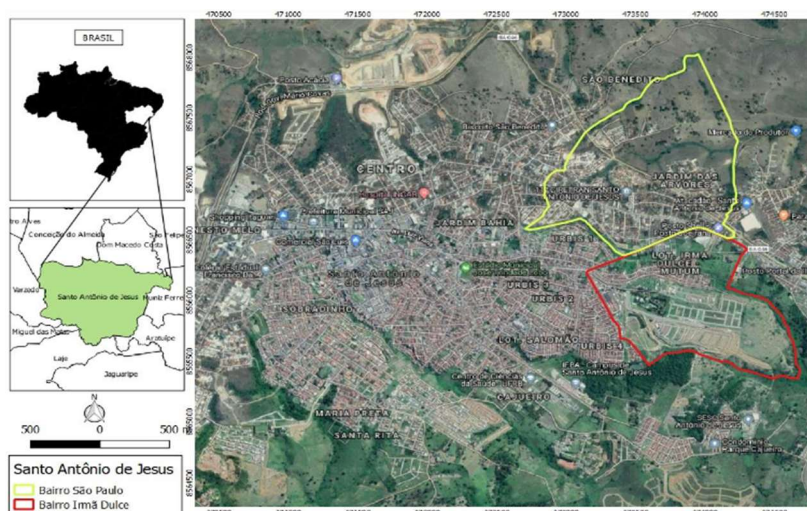
³¹ CIDADES, I. B. G. E. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santo-antonio-de-jesus/panorama>. Data de acesso em 15 de Setembro de 2025.

Todavia, tal título vem acompanhado de características ingratas e marcantes na produção desses fogos, como a clandestinidade, a ilegalidade e a precarização do trabalho. Isso porque, conforme Maurício Santana Souza e Liliane Vasconcellos de Jesus (2024) ressaltam:

Os galpões destinados à fabricação destes artefatos, denominados localmente como “tendas,” invariavelmente, são construções improvisadas, de alvenaria ou madeira e lona. Alheia aos mínimos padrões de segurança exigidos, e nestas condições, atualmente, nenhuma das fábricas do município e circunvizinhança, têm autorização dos órgãos de controle e fiscalização para a manipulação da pólvora, cujo os insumos utilizados em sua composição, são classificados pelo Exército como produtos de uso controlado, estando submetidos a legislações específicas. (Souza; Jesus; 2024, p.7)³²

Para além disso, ainda deve ser verificado que, neste contexto, há a segregação socioespacial desses trabalhadores, uma vez que a produção destes artefatos se encontra geograficamente concentrada nos bairros Irmã Dulce e São Paulo, região periférica do município, conforme se verifica no seguinte mapa da região:

Figura 2 – Localização dos bairros Irmã Dulce e São Paulo em Santo Antônio de Jesus/BA



Fonte: Souza (2019)

Ana Maria Baldina, uma das trabalhadoras do local, cuja filha veio a falecer na tragédia de 11 de dezembro, entrevistada pela TV Justiça para a série “Violação de direitos humanos e

³² Os autores ainda destacam sobre as condições de trabalho e o modelo de contratação por acordos verbais, nas seguintes palavras: “No que tange as condições de trabalho, à sombra de qualquer vestígio de legalidade, a contratação desta mão de obra se dá através de acordos verbais estabelecidos entre o dono da fábrica (o tendeiro) e o trabalhador, ou por alguém de sua confiança [...] O sigilo da atividade, bem como a identificação da localização da fábrica, ou nome do proprietário, está entre os “termos” deste acordo tácito” (SOUSA, M. S. de; JESUS, L. V. de. Violação de direitos e reparação segundo a corte interamericana de direitos humanos: o caso da explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus -BA. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA. 2024**)

o Brasil no banco dos réus”, em que o TST aborda os casos julgados pela Corte IDH que tratam de direitos trabalhistas, relatou que:

Fomos trabalhar na fábrica de fogos, porque a gente não tinha opção, porque lá é bairro São Paulo, bairro Irmã Dulce, Alto Santa Madalena, Alto Santo Antônio, ninguém reconhece ninguém, porque pensa que a gente é da favela, pensa que a gente é tudo igual aí a única opção que tinha de trabalho era a fábrica (Notícias TST. 2024).

Tal fala reflete o modo como a comunidade desses bairros era vista e se via dentro da própria cidade, e como suas oportunidades de emprego eram escassas. Tanto que, submetiam-se ao trabalho nestas fábricas de fogos para serem remuneradas por produção, com valores inferiores ao salário mínimo³³ (Sousa e Jesus, 2024).

Além da remuneração ultrajante, a maioria dos trabalhadores levavam os materiais para suas casas, a fim de aumentar seus ganhos. Todavia, é evidente que a manipulação doméstica desses insumos para a fabricação de fogos, principalmente a pólvora, é fator de risco que amplia o espectro para não apenas os efetivos trabalhadores, mas também suas famílias.

Isso porque, a pólvora é um composto à base de nitrato de potássio (KNO₃), perclorato de potássio (KCIO₄) ou o clorato de potássio (KCIO₃), os quais são elementos com alto poder de explosão, classificados como produtos de uso controlado, tanto que é competência do Exército o controle e fiscalização de sua compra, venda, transporte, estoque e uso (BRASIL, 1978). Contudo, conforme apurado por Sousa (2019), essa matéria-prima chega às tendas de maneira ilegal, pois como relata um fabricante local:

A minha matéria-prima eu compro diretamente na mão do pessoal de Minas. Eles vêm de lá para cá e me vende, não só a mim, mas para uma porção de pessoas aqui. Eles têm autorização do Exército para comprar? Não, nem eles, nem nós aqui não temos... Eles compram das fábricas (empresas do ramo de pirotecnia) e me repassam no câmbio negro. Costumo comprar por mês cerca de 250 Kg de clorato de potássio e pago R\$ 600,00 por cada saco de 25 kg. (SOUSA, 2019, p. 68)

Diante de tal cenário de ilegalidades, falta de segurança no trabalho e segregação social, a cidade de Santo Antônio de Jesus tornou-se o lugar propício para que “empresários” vissem a oportunidade de instalarem suas tendas e explorarem o trabalho da comunidade. Nesse contexto é que o Sr. Osvaldo Prazeres Bastos, conhecido como “Vardo” ou “Vardo dos fogos”, juntamente com seus filhos, tornou-se o um dos maiores exploradores da atividade pirotécnica

³³Dados esses advindos diretamente Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em sua seção: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, delimitada a pesquisa para o município de Santo Antônio de Jesus. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/292870#sec-renda>. Acesso em 15 de setembro de 2025.

na região, tanto que, os próprios moradores nutriam por ele certa gratidão, uma vez que suas tendas eram a principal, ou melhor, a única fonte de renda, (Barbosa Junior, 2008).

3.1.1 A Tragédia de 11 de dezembro de 1998

Foi em uma sexta-feira, por volta das 11h45min, que duas precárias tendas explodiram na propriedade de Vardo dos Fogos, localizada na fazenda Juerana, no Bairro Santa Terezinha, no município de Santo Antônio de Jesus – BA, matando 64 pessoas e deixando outras 05 gravemente feridas.

Das 64 vítimas, 63 eram mulheres e apenas 01 do sexo masculino, uma criança de 11 anos. Destas, 49 eram negras, 03 brancas e 13 não identificadas, além de que 22 eram menores, com idades entre 11 e 17 anos³⁴. O perfil das vítimas reflete algumas características ignóbeis e marcantes da atividade empreendida pelo Sr. Osvaldo em suas tendas, entre elas, destacam-se a exploração do trabalho infantil e a manutenção de uma lógica escravocrata, baseada no racismo estrutural.

Isso porque, numa sociedade marcada por quase 400 anos de produção escravista e que mesmo após sua abolição em 1888, as pessoas negras foram jogadas à própria sorte, nas palavras de Moura (1983):

Os negros foram logrados no processo de formação da sociedade brasileira e jogados à sua franja periférica. Trazidos como escravos, tendo estranguladas suas matrizes culturais africanas pela escravidão. [...] Terminada a escravidão, o negro foi atirado compulsoriamente às grandes cidades em formação procurando emprego. O grupo migratório estrangeiro, no entanto, já entrava maciçamente no sentido de excluí-lo do centro do sistema de produção que se dinamizava. Ele sobrou nesse processo. O preconceito de cor, neste contexto, funcionava como elemento de barragem permanente. (Moura, 1983, p. 17)

Foram nessas condições de não desenvolvimento e preconceito que a população negra foi inserida dentro das comunidades periféricas ao redor do Brasil, ocupando trabalhos mal remunerados, inseguros, que muitas vezes mantinham a mesma lógica escravista que, no plano etéreo, fora extinta. Exemplo de tal negligência e falta de amparo encontra-se no fato de que os

³⁴ Dados extraídos do portal Justiça Global: Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus-BA Vs. Brasil, disponível em <https://www.global.org.br/blog/caso/empregados-da-fabrica-de-fogos-em-santo-antonio-de-jesus-vs-brasil/>. Acesso em 16/09/2025, bem como do próprio encaminhamento do caso pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos à jurisdição Corte Interamericana, disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/fabrica_fuegos_br/1_escrito_sometimiento.pdf. Acesso em 16/09/2025.

primeiros esforços estatais para combater o racismo datam da promulgação da Constituição de 1988, isto é, 100 anos após a chamada “abolição da escravatura”.

Mesmo que nos anos mais recentes, houve o desenvolvimento de políticas afirmativas a fim de incluir a população negra nos moldes “democráticos”, o impacto do racismo estrutural é de tamanha magnitude que é visto inclusive no âmbito econômico³⁵.

Assim, transpondo tal realidade para este caso, vê-se que, segundo dados do Censo de 2022, realizado pelo IBGE (2025), o Estado da Bahia possui o maior percentual de população negra do país, com 22,38%. Outrossim, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) enunciou que o estado tem a média mais baixa em relação à desigualdade de renda:

O caso específico da Bahia é de particular interesse, por se tratar, em termos populacionais, da quarta maior Unidade da Federação (UF) e do maior estado do Nordeste, com mais de um quarto da população da região. Por isso, e por ter uma distribuição de renda tão desigual quanto a do Brasil inteiro conjugada a uma média mais baixa que a média nacional, a Bahia é a UF com o maior peso nos números nacionais de pobreza e extrema pobreza. [...] (IPEA, 2025, p. 7)

Com efeito, a tragédia que afligiu os empregados nas fábricas de fogos em 11 de dezembro de 1998 é um evento que possui raízes histórico-culturais que remontam a prática escravista de 1500. A atividade de fabricação desses fogos em condições tão degradantes apenas se mantinha devido à estas condições de pobreza que atingia a população de Santo Antônio de Jesus, as quais não possuíam outras alternativas laborais, além de se submeterem às fábricas de “Vardo” ou outros “empresários” (Tomasoni, 2015, p. 53).

Após a explosão, as vítimas tiveram seu atendimento hospitalar realizado de maneira extremamente simplória e antiprofissional. Nem mesmo ambulâncias suficientes havia no município, sendo muitas das vítimas levadas com o auxílio da própria comunidade que prestou os socorros imediatamente. E mesmo quando chegavam ao hospital, não havia tratamento específico para os feridos, como retrata um deles, Bruno Silva dos Santos, no documentário *Salve, Santo Antônio!* (2004):

De problema até agora só a perna, o que mais me incomoda. Rapaz, eu acho que aqui, já tanto tempo de que tem, que não sente dor, nada. Tantos médicos aqui na cidade, na maioria dos médicos eu já passei em tudo... Curativos..., mas curativo é mais devagar. A gente vai em posto, disse que não tem, não quer fazer. E é assim. A gente vai tratando do jeito que pode” (informação verbal)

³⁵ A título de exemplo, cita-se a notícia de 14/02/2025, presente no Jornal Agência Brasil, intitulada “Desemprego e a informalidade de pretos e pardos estão acima da média”, que traz o dado de que no 4º trimestre de 2024, a taxa de informalidade de negros estava no patamar de 38,6%, enquanto que entre pessoas brancas o índice foi de 32,6%. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2025-02/desemprego-e-informalidade-de-pretos-e-pardos-e-acima-da-media-do-pais>. Acesso em 16/09/2025.

Enquanto as vítimas recebiam tais tratamentos, ainda que precários, começavam as fiscalizações da polícia civil do Estado no local, a fim de identificar quais irregularidades técnicas existiam, que ensejaram a explosão. Assim, no depoimento o general-de-divisão, Roberto Jugurtha Câmara Senna, comandante da 6ª Região Militar, declarou ao Jornal A Tarde que:

A empresa em questão possui registro no Ministério do Exército para a fabricação artesanal de fogos de artifício (certificado de registro no381 –SFPC/6) estando amparada pelo Art. 35 do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados [...].

Entretanto, foram encontradas irregularidades no armazenamento de produtos controlados, bem como indícios de fabricação irregular de pólvora e explosivos. Este comando instaurou Processo Administrativo para apurar os fatos.

A explosão ocorreu em um dos pavilhões de fabricação, sendo que a sua causa só poderá ser determinada após a elaboração do laudo pericial pela Polícia Civil. (Rodrigues, 1998)³⁶

A partir disso, as mobilizações em âmbito administrativo começaram a acontecer, a fim de elaborar laudos técnicos da polícia civil e do exército brasileiro que conseguissem declarar as razões que culminaram na explosão que vitimou 64 pessoas, deixando outras 06 feridas.

Concomitantemente aos procedimentos administrativos, os parentes das vítimas voltaram suas atenções ao Poder Judiciário, a fim de terem pelo menos a dignidade de seus entes resguardada pela Justiça brasileira, quer seja pela reparação dos danos civis, quer seja pela responsabilização penal daqueles que detinham o domínio da atividade clandestina e assassina da fabricação dos fogos às custas das vidas de pessoas em situação de vulnerabilidade histórica, social e econômica.

3.2 Atuação do Poder Judiciário Brasileiro na condução do caso

3.2.1 Processo Administrativo

Em âmbito administrativo, visualizou-se a instauração processo pela 6ª Região Militar do Exército Brasileiro, o qual através de perícia técnica realizada em janeiro de 1999 constatou que a explosão foi causada pelo armazenamento inadequado dos produtos explosivos, bem como pela manipulação irregular pelos trabalhadores (Corte IDH, 2020, p.25). Diante de tal

³⁶ RODRIGUES, Cristovaldo. Sobe para 36 o número de mortos na explosão. A Tarde, Salvador, 14 dez. 1998, Polícia, p.6

parecer, o registro da fábrica de Mário Fróes Prazeres Bastos (Filho do Sr. Osvaldo) foi cassado, bem como foram apreendidos os produtos não autorizados, de acordo com o Decreto nº 55.649/1965.

Todavia, como a sentença da Corte Interamericana de Direito Humanos bem revela, a atividade irregular continuou a ser desempenhada, não somente pelos próprios membros da família “Prazeres”, como também por todo o município:

A fabricação de fogos de artifício na região não parece ter mudado muito. Assim, por exemplo, a decisão da Vara do Trabalho, de 29 de março de 2001, apontou que as atividades irregulares de produção de fogos de artifício continuavam sendo realizadas na cidade de Santo Antônio de Jesus. Além disso, reportagens da rede de televisão brasileira “Record”, dos dias 21 a 23 de março de 2007, revelaram que, naquela época, a família “Prazeres” continuava empregando, em condições de grande risco, mão de obra de pessoas pobres (algumas delas crianças), e que lhes pagavam somente 50 centavos de real por mil fogos de artifício produzidos (Corte IDH, 2020, p.24).

3.2.2 Processos Cíveis

Partindo para a esfera cível, três ações foram ajuizadas em decorrência da tragédia: (i) Ação Cautelar com pedido de bloqueio de bens de Osvaldo e seu filho Mario (Processo nº 0002335-43.1998.8.05.0229); (ii) Ação Civil da família das vítimas contra o Estado do Brasil, Estado da Bahia, Município de Santo Antônio de Jesus e a Empresa de Mário Fróes Prazeres Bastos, por danos morais e materiais (Processo nº 2002.33.00.005225-1); (iii) Ação Civil ex delicto contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos e Mário Prazeres Bastos (Processo nº 0000186-40.1999.805.0229), como enumera Faria (2021).

A ação cautelar 0002335-43.1998.8.05.0229 foi ajuizada pelo Ministério Público, em 1998, com a finalidade de bloquear os bens do Sr. Osvaldo e Mário, para garantir as reparações dos danos morais e patrimoniais sofridos pelas vítimas sobreviventes e pelos herdeiros dos falecidos. Assim, seu pedido foi deferido pelo Juiz Estadual (1ª Vara de Feitos de Rel de Cons. Cível e Comerciais - Santo Antônio De Jesus), em caráter liminar, procedendo-se, portanto, com a expedição de ofícios aos Cartórios de Imóveis da Comarca de Santo Antônio de Jesus/BA a fim de impedir quaisquer transferências com o intuito de frustrar a reparação cível³⁷.

Diante do sucesso dos bloqueios, o Ministério Público ajuizou, em 1999, a ação civil “ex delicto” de nº 0000186-40.1999.805.0229, contra os réus Osvaldo e Mário, o qual tramitou perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Santo Antônio de Jesus/BA.

³⁷ Tais informações foram prestadas pelo próprio Estado brasileiro em sede de contestação apresentada à Corte Interamericana de direitos humanos em março de 2019.

Sendo que, em 2013, na referida ação houve a homologação de um acordo de valor R\$ 1.280.000,00 (Um milhão, Duzentos e Oitenta Mil reais) entre as vítimas sobreviventes, os herdeiros das falecidas e todos os réus. Todavia, o pacto foi descumprido pelos obrigados, ensejando, portanto, a atuação do Ministério Público, no sentido de apresentar petição requerendo o cumprimento da sentença homologatória, acrescida de multas decorrentes de cláusulas penais (20%), multas processuais (astreintes, em 10%) e de correção monetária (Corte IDH, 2019).

Assim, a dívida perfazia o montante de R\$ 1.754.311,20 (um milhão, setecentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e onze reais e vinte centavos), a qual segue em execução até os dias de hoje³⁸. Contudo, há de se destacar que houve o adimplemento parcial da obrigação, visto que, os réus realizaram o pagamento de quantia expressiva e ainda houve o leilão de imóveis de sua propriedade. De modo que, em 2021 o débito alcançava o patamar de R\$475.038,74 (quatrocentos e setenta e cinco mil, trinta e oito reais e setenta e quatro centavos), o qual ainda segue alvo de diligências do Ministério Público e das partes a fim de terem suas reparações satisfeitas.

Por fim, quanto a ação ajuizada pelas vítimas e seus familiares contra o Brasil a Bahia, o Município e a empresa de fogos, de nº 2002.33.00.005225-1, sua pretensão era a antecipação de tutela para os menores de 18 anos que haviam perdido suas genitoras na tragédia. Assim, a demanda foi deferida pelo Juiz Federal, de modo que, dos 44 menores que perderam suas mães, 39 foram beneficiados pela decisão.

Todavia, somente 16 efetivamente receberam a pensão mensal no importe de 01 Salário-Mínimo, uma vez que os demais atingiram a maioridade civil³⁹. Ademais, esmiuçando este feito, vê-se que houve seu desmembramento em 14 processos, dos quais suas sentenças de primeiro grau foram alvos de diversos recursos, não só para o Tribunal, como também, posteriormente, para os Tribunais Superiores, por parte do Estado da Bahia e da União (como representante processual do Brasil), de modo que até os dias de hoje, apenas 02 destes processo estão encerrados, enquanto que os demais seguem pendentes, demonstrando a morosidade do

³⁸ Conforme pode-se acessar os autos pela consulta via sistema pje, vê-se que há movimentações datadas de 08/2025, conforme extrato processual, disponível em: <https://consultapublicapje.tjba.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetailheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=3e08022745fa91c551fd9a3cd8c8f9b291a68d7c8a628616>. Acesso em 22 set. 2025

³⁹ Dados bem expostos no relatório apresentado pelo jornal digital Réu Brasil, disponível em: <https://reubrasil.jor.br/casos/caso-empregados-da-fabrica-de-fogos-de-santo-antonio-de-jesus-e-seus-familiares-versus-brasil/>

Judiciário brasileiro neste caso, bem como a estratégia processual protelatória dos réus para evadirem-se de seus deveres reparatórios, por mais de duas décadas.

3.2.3 Processo Penal

Paralelamente, em virtude da independência entre as esferas⁴⁰, o fato estava a ser apurado na seara penal sob trâmite do processo nº 0000447-05.1999.8.05.0229. Sendo este proveniente do Inquérito Policial nº 26/98, instaurado pela Polícia Militar para a apuração dos ilícitos cometidos pelos donos da Empresa de Fogos, o qual culminou no oferecimento da denúncia pelo Ministério Público da Bahia em abril de 1999, contra oito pessoas⁴¹ pelos crimes de homicídio doloso e tentativa de homicídio.

Conforme relata a Corte Interamericana de Direitos Humanos em seu Informe nº 25/2018, o Ministério Público da Bahia afirmou que os denunciados possuíam conhecimento das irregularidades da fábrica, mas que mesmo assim continuaram com as atividades, o que merecia ser reconhecido e punido judicialmente.

Assim, somente em 2004, o juiz da Vara Criminal de Santo Antônio de Jesus pronunciou os réus para que o julgamento se desse pelo Tribunal do Juri, o qual fora desaforado para a comarca de Salvador/BA, em vista de requerimento da promotora de justiça que movia o caso, Sra. Luciléia Lopes, uma vez que a mesma identificou que a família “Prazeres” detinha muito poder político e econômico no município de Santo Antônio de Jesus, o que influenciaria os jurados em seus votos.

Desse modo, o júri ocorrido em Salvador, no ano de 2010, condenou cinco dos oito réus (Dentre os condenados estavam Mario e seu pai, Osvaldo), resultado este celebrado pela promotora:

O Ministério Público fez um excelente trabalho no júri. Além da punição dos responsáveis, este julgamento surtirá um grande efeito na cidade, pois servirá de exemplo e provocará uma reflexão sobre o fabrico clandestino de fogos de artifício, que ainda é uma prática comum na região (Bahia, 2018)

⁴⁰ Princípio consagrado pelo artigo 935, do CC/2002. “A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”.

⁴¹ Sendo elas: (i) O dono da fábrica (segundo os registros) Mário Fróes Prazeres Bastos; (ii) seu pai, Osvaldo Prazeres Bastos; (iii) Berenice Prazeres Bastos da Silva; (iv) Ana Claudia Almeida Reis Bastos; (v) Helenice Froes Bastos Lirio; (vi) Adriana Froes Bastos de Cerqueira; (vii) Elisio de Santana Brito; (viii) Raimundo da Conceição Alves. Conforme vê-se em: <https://reubrasil.jor.br/casos/caso-empregados-da-fabrica-de-fogos-de-santo-antonio-de-jesus-e-seus-familiares-versus-brasil/#processo-penal>

Todavia, por mais que a decisão de 1º grau aparentasse que os responsáveis seriam punidos por seus atos ilícitos, a realidade se mostrou diferente.

Isso porque, logo os condenados interpuseram seus recursos de apelação contra a sentença, sendo esses rejeitados pelo Tribunal somente em 2012. Ato contínuo, recorreram dos acórdãos para os tribunais superiores, sendo que o Superior Tribunal de Justiça negou seguimento ao Recurso Especial em 2014, enquanto que o Supremo Tribunal Federal seguia negando agravos regimentais até 2018 e, posteriormente, Embargos de Declaração até fevereiro do ano seguinte.

Ano este de 2019, que ficou marcado pela impetração de diversos Habeas Corpus pelos condenados, requerendo a declaração de extinção de suas penas, por força da prescrição, pleito este reconhecido pelo Tribunal de Justiça da Bahia. Contudo, mesmo diante de tamanha protelação, em agosto desse ano, o STJ, em sede de Habeas Corpus (nº 0242655-82.2019.3.00.0000)⁴² anulou a decisão do recurso de apelação, sob o fundamento de que o defensor constituído pela ora paciente, Sra. Ana Claudia Almeida Reis Bastos, não foi devidamente intimado na ocasião, ordem esta que foi ampliada para os demais réus.

Com isso, demonstra-se a morosidade e a ineficiência do Poder Judiciário Brasileiro na aplicação da pena dos condenados, uma vez que atualmente, já em 2025, o novo julgamento das apelações ainda não ocorreu, em evidente afronta ao Devido processo legal e ao princípio da razoabilidade na duração do processo⁴³.

Contudo, como será explorado posteriormente, vê-se que em razão da Sentença da CIDH, a fiscalização aumentou na região, tanto que, o filho de Mário Froés Prazeres, o Sr. Gilson Prazeres Bastos Nunes foi preso em 11/12/2023, em virtude de incorrer nas mesmas

⁴² Habeas Corpus este transitado em julgado em 21/10/2019, conforme visualiza-se na consulta pública á processos do Superior Tribunal de Justiça, disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=0242655-82.2019.3.00.0000&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em 23 set. 2025

⁴³ Sobre esta temática, destaca-se o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do REsp nº 1.383.776-AM, ao lecionar que: [...] 5. Não é mais aceitável hodiernamente pela comunidade internacional, portanto, que se negue ao jurisdicionado a tramitação do processo em tempo razoável, e também se omita o Poder Judiciário em conceder indenizações pela lesão a esse direito previsto na Constituição e nas leis brasileiras. As seguidas condenações do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por esse motivo impõem que se tome uma atitude também no âmbito interno, daí a importância de este Superior Tribunal de Justiça posicionar-se sobre o tema. Acórdão Disponível em: http://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1748162&num_registro=201301405688&data=20180917&formato=PDF. Acesso em 24 set. 2025. Bem como a ressalva feita pelo precedente do STF, quando a análise casuística de sobrecarga de processos, presente no HC. 198.396/SP, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755956773>

irregularidades quanto ao armazenamento dos materiais explosivos sem o cumprimento das normas de segurança em suas tendas (Justiça Global, 2023).

3.2.4 Processos Trabalhistas

Por fim, cumpre ressaltar que foram apresentadas, entre 2000 e 2001, à Justiça do Trabalho de Santo Antônio de Jesus/BA, 76 reclamações trabalhistas, das quais, 30 foram arquivadas definitivamente, enquanto que as outras 46 foram declaradas improcedentes em 1º grau (Corte IDH, 2020). Contudo, o TRT da 5ª Região reformou 19 destas, sendo apenas 01 integralmente procedente.

Destacando-se que, mesmo com o reconhecimento judicial do dever de indenização de verbas trabalhistas, os processos seguiram arquivados até o ano de 2018, quando nos autos da Reclamação promovida por Leila Cerqueira dos Santos, houve leilão de um bem imóvel do Reclamado – Osvaldo Prazeres Bastos – no valor de R\$ 1.800,00 (Um milhão e Oitocentos Mil Reais), montante este capaz de satisfazer todas as demais ações que estavam em curso, segundo relatório apresentado pela Juíza Cássia Magali Moreira Daltro da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus (Corte IDH, 2020).

3.3 Julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Em 1992, o Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos, por meio do Decreto nº 678/1992, enquanto que, reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos no dia 10 de dezembro de 1998 (Decreto nº 4.463/2002), justamente no dia anterior ao da tragédia de Santo Antônio de Jesus/BA⁴⁴.

Assim, em vista da adesão em tal convenção e do reconhecimento de sua competência, o Estado brasileiro submeteu-se à responsabilização internacional por eventuais violações aos direitos protegidos pela Convenção.

De modo que, diante das diversas irregularidades e infrações à direitos humanos, como ao direito à vida, à integridade pessoal, das crianças, à proibição de discriminação, ao trabalho, às garantias judiciais, entre outros visualizados nos tópicos anteriores, em dezembro de 2001, a ONG Justiça Global, o Movimento 11 de Dezembro, a Comissão de Direitos Humanos da OAB

⁴⁴ CNJ. Monitoramento e Fiscalização das Decisões do Sistema IDH, Casos Contenciosos brasileiros. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/casos-contenciosos-brasileiros/>. Acesso em: 24 set. 2025.

– Subseção de Salvador, o Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/BA, Ailton José dos Santos, Yulo Oiticica Pereira e Nelson Portela Pellegrino peticionaram e apresentaram denúncia à Comissão Interamericana (CIDH) contra o Estado brasileiro (Sousa, 2024), requerendo, para além de suas indenizações, a reformulação da situação de discriminação estrutural relacionada a falta de oportunidades que a comunidade enfrentava, aceitando trabalhos em condições extremamente precárias, como nas tendas.

A comissão por sua vez, acolheu a denúncia apresentada, iniciando os trâmites internos: (i) Petição; (ii) Audiência Pública perante a Comissão; (iii) reconhecimento de responsabilidade e solução amistosa; (iv) Relatório de Admissibilidade e Mérito; e (v) Notificação ao Estado.

Iniciando, portanto, com a audiência pública, ocorrida em 19/10/2006. Sendo que nesta, o Estado brasileiro reconheceu sua falha na fiscalização da fábrica de fogos, propondo acordo para o caso. Contudo, em 2010, os denunciantes não aceitaram os termos apresentados, solicitando que a CIDH apresentasse seu Relatório de Admissibilidade e Mérito (CIDH, 2018), o qual registrou que:

Do mesmo modo, caso houvesse cumprido seu dever de inspeção e fiscalização, o Estado teria percebido que muitos dos empregados eram crianças, que realizavam tarefas de alta periculosidade, infringindo o disposto na legislação interna e nas normas internacionais. A Comissão observa que, inclusive, uma das vítimas que faleceu, Daniela Cerqueira Reis, tinha somente 11 anos de idade. À luz das normas citadas anteriormente, a situação de todas as crianças que morreram ou ficaram feridas no caso, pela periculosidade do trabalho realizado, deve ser qualificada como uma das piores formas de trabalho infantil, que exigia deveres também reforçados de inspeção e fiscalização por parte do Estado [...] Em suma, a fim de determinar a responsabilidade internacional do Estado, o decisivo é elucidar se uma determinada violação de direitos humanos reconhecidos pela Convenção ocorreu com o apoio ou a tolerância do poder público, ou se este agiu de maneira que a transgressão tenha acontecido na ausência de toda prevenção, ou impunemente. Trata-se, em definitivo, de determinar se a violação dos direitos humanos decorre da inobservância por parte de um Estado de seus deveres de respeitar e garantir esses direitos que a ele impõe o artigo 1.1 da Convenção (Corte IDH, 2018)

Vê-se que, para a CIDH, o Brasil violou diversos direitos humanos, ensejando, portanto, a responsabilização pelos danos causados às vítimas, devendo repará-los, bem como fornecer assistência médica integral para os que necessitarem e, por fim, garantir que os processos em trâmite na Justiça brasileira tenham seu devido andamento (Faria, 2021, p.45).

Em seguida, o Estado Brasileiro foi notificado em 30/10/2018 das disposições apresentadas pelo Relatório e, finalmente, em 08/01/2019 os denunciantes encaminharam sua demanda para a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Uma vez que o caso estava a ser analisado pela Corte IDH, foram realizadas audiências públicas, como a ocorrida em 31/01/2020, bem como foram recebidas petições de amicus curiae

tal qual o apresentado pelo Laboratório de Direitos Humanos e Justiça Global (LabDH) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) em conjunto com o Instituto Brasileiro de Direitos Humanos (IBDH), o qual destacou a relevância da verificação da existência discriminação de gênero na fábrica de fogos, arraigada estruturalmente na sociedade brasileira:

A altíssima taxa de vitimização de mulheres e crianças no presente caso é consequência da contínua negligência do Estado brasileiro em confrontar a vulnerabilidade e a desigualdade (sobretudo socioeconômica) a que estão submetidas as mulheres de Santo Antônio de Jesus de maneira compatível com os padrões do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O Brasil falhou em adotar uma abordagem transformativa, positiva ou ao menos sensível ao gênero (“gendertransformative approach”, “gender-positive approach” ou “gender-sensitive approach”) na criação, implementação e avaliação das políticas públicas incidentes na região. (Global, 2019)

Ponto este de suma importância para o caso, uma vez que além da desigualdade de gênero, houve a ocorrência do fenômeno da interseccionalidade (Corte IDH, 2020, p.189), isto é, as violações a direitos humanos não são únicas e também podem ocorrer de maneira cumulativa sobre o mesmo grupo, isto é, os sobrepostos, conforme descreve Kimberlé Crenshaw (2012):

(...) ao sobrepor o grupo das mulheres com o das pessoas negras, o das pessoas pobres e também o das mulheres que sofrem discriminação por conta da sua idade ou por serem portadoras de alguma deficiência, vemos que as que se encontram no centro – e acredito que isso não ocorre por acaso – são as mulheres de pele mais escura e também as que tendem a ser as mais excluídas das práticas tradicionais de direitos civis e humanos (Crenshaw, 2012, p. 10).

Nessa mesma perspectiva, pode-se adicionar o fato de que o trabalho análogo à escravidão, segundo Jobim (2024, p.1059): “(...) é um problema estrutural, na medida em que até hoje, apesar de no plano legal não mais existir, no social ainda está presente em muitos momentos”

Com isso em mente e diante do cenário socioeconômico descrito no município de Santo Antônio de Jesus/BA, a Corte IDH afirmou em sua sentença que:

A atividade pirotécnica de fabricação de estalo de salão, no local, é marcada, pelo trabalho feminino de jovens, crianças e idosas. O perfil de trabalhadoras nesse setor corresponde, frequentemente, a mulheres que não concluíram o ensino fundamental e que começaram a trabalhar na indústria entre os 10 e 13 anos, sendo ensinadas por seus vizinhos e familiares, sem que seja assegurada nenhuma capacitação formal. [...] As mulheres do município, ademais, introduziam seus filhos na fabricação de traque, tanto para aumentar sua produtividade quanto pelo fato de não haver com quem deixá-los quando fossem trabalhar, de modo que, do total de pessoas trabalhando, entre 30% e 40% eram crianças (Corte IDH, 2020, p.21).

Foi a partir da constatação desta interseccionalidade de violações estruturais à direitos fundamentais das pessoas que trabalhavam nas tendas do “Vardo dos Fogos”, que a Corte IDH firmou sua condenação ao Brasil nos seguintes termos:

9. Esta Sentença constitui, por si mesma, uma forma de reparação.
10. O Estado dará continuidade ao processo penal em trâmite para, em um prazo razoável, julgar e, caso pertinente, punir os responsáveis pela explosão da fábrica de fogos, nos termos do parágrafo 267 da presente Sentença.
11. O Estado dará continuidade às ações civis de indenização por danos morais e materiais e aos processos trabalhistas ainda em tramitação, para, em um prazo razoável, concluí-los e, caso pertinente, promover a completa execução das sentenças, nos termos do parágrafo 268 da presente Sentença.
12. O Estado oferecerá, de forma gratuita e imediata, o tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, quando for o caso, às vítimas do presente caso que o solicitem, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 272 da presente Sentença.
13. O Estado providenciará, em um prazo de seis meses, a partir da notificação da presente Sentença, as publicações citadas no parágrafo 277 da Sentença, nos termos ali dispostos.
14. O Estado produzirá e divulgará material para rádio e televisão, em relação aos fatos do presente caso, nos termos do parágrafo 278 da presente Sentença.
15. O Estado realizará um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso, nos termos do parágrafo 281 da presente Sentença.
16. O Estado inspecionará sistemática e periodicamente os locais de produção de fogos de artifício, nos termos do parágrafo 287 da presente Sentença.
17. O Estado apresentará um relatório sobre o andamento da tramitação legislativa do Projeto de Lei do Senado Federal do Brasil PLS 7433/2017, nos termos do parágrafo 288 da presente Sentença.
18. O Estado elaborará e executará um programa de desenvolvimento socioeconômico, em consulta com as vítimas e seus familiares, com o objetivo de promover a inserção de trabalhadoras e trabalhadores dedicados à fabricação de fogos de artifício em outros mercados de trabalho e possibilitar a criação de alternativas econômicas, nos termos dos parágrafos 289 a 290 da presente Sentença.
19. O Estado apresentará um relatório sobre a aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, nos termos do parágrafo 291 da presente Sentença.
20. O Estado pagará as quantias fixadas nos parágrafos 296, 303 e 312 da presente Sentença, a título de indenizações por dano material, dano imaterial e custas e gastos, nos termos dos parágrafos 296, 297, 303, 304, 312 e 313 a 317 da presente Sentença.
21. O Estado, no prazo de um ano, contado a partir da notificação desta Sentença, apresentará ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para seu cumprimento, sem prejuízo do disposto no parágrafo 277 da presente Sentença.
22. A Corte supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições e em cumprimento a seus deveres, conforme a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso tão logo tenha o Estado cumprido cabalmente o disposto (Corte IDH, 2020, p.88-89).

A determinação proferida pela Corte IDH se mostra extremamente bem fundamentada e de grande conteúdo técnico e social, uma vez que sua maior preocupação estava na garantia dos direitos fundamentais em face de uma comunidade marcada pela discriminação estrutural nos mais variados âmbitos, como de gênero, raça e idade. De modo que a simples reparação

dos danos não se demonstraria suficiente neste caso, mas sim uma atuação no cerne da discriminação, a fim de que tais violações não voltassem a ocorrer.

Todavia, por mais que tenham sido, acertadamente, dispostos os planos para que o Estado brasileiro cumprisse a sentença, vê-se que há 11 medidas ainda pendentes de cumprimento, desde 2020, conforme vê-se no portal do CNJ para monitoramento e fiscalização do cumprimento de decisões internacionais:

Figura 3 - Painel de monitoramento quantitativo das Medidas de Reparação – Caso Empregados da Fábrica de Fogos



Fonte: CNJ (2025)

Assim, vê-se que, conforme Engstrom (2017) aponta, as taxas gerais de cumprimento das determinações, tanto da Comissão quanto da Corte IDH, são baixas e o cumprimento parcial das decisões e recomendações do sistema é um resultado comum. Neste sentido, complementa Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (2025):

Percebe-se, desse modo, a inércia do Estado brasileiro em cumprir com as ordens emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, reforçando a ideia trazida no primeiro tópico deste artigo de que existe uma resistência do Brasil quanto à implementação das decisões da Corte IDH. (França; Nobrega, 2025)

Essa resistência é um dos principais pontos que contribuiram pela impunidade dos responsáveis pela tragédia, tanto que o famigerado “Vardo dos Fogos”, o Sr. Osvaldo, veio a falecer em maio de 2021, sem que tenha pago integralmente a indenização às vítimas, bem como, sem cumprir a sua pena em âmbito criminal.

Além disso, a principal problemática encontra-se no fato de que, mesmo adotando algumas medidas⁴⁵ estipuladas na sentença internacional, o Brasil mantém-se conivente com o problema estrutural que permeia a comunidade de Santo Antônio de Jesus/BA.

3.4 Perspectivas do Processo Estrutural aplicáveis ao caso: Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus/BA Vs. Brasil

Ante todo o exposto, acerca da realidade fática que permeia o caso e das nuances dispostos na própria sentença da Corte IDH, este trabalho visa a análise sobre a aplicabilidade do processo estrutural como meio processual adequado para a efetivação e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas ao presente litígio. Neste exato sentido, Eduarda França (2024):

Os três casos que serão analisados neste tópico estão relacionados a realidades que denunciam a existência de litígios estruturais no Estado. [...] A análise desses três casos não pressupõe que outros casos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos não decorram, indiretamente, de litígios estruturais, ou que sejam eles capazes de produzir efeitos estruturais. Contudo, as condenações brasileiras nos casos “Empregados da Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus vs. Brasil”, “Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil” e “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, são emblemáticos nesse sentido, além de estarem intimamente relacionados a uma nefasta herança colonial no Brasil (França, 2024, p. 33).

Desse modo, já há prévio reconhecimento de tal caso como tipicamente um processo estrutural, isso porque, conforme prossegue Eduarda França (2024):

No caso da Fábrica de Fogos, vislumbram-se todas as características dos litígios estruturais. É um litígio estrutural complexo, pois é difícil saber, a priori, que medida seria capaz de pôr fim à situação em que se encontravam os moradores do município de Santo Antônio de Jesus. Seria necessário, na realidade, a adoção de políticas públicas que fossem capazes de assegurar o direito à moradia, à alimentação, à educação, à saúde e ao trabalho digno, possibilitando que essas pessoas saíssem da condição de miséria na qual se encontravam e não tivessem que se submeter às terríveis condições da atividade pirotécnica (França, 2024, p.41).

Tal disposição vai de encontro com a perspectiva abordada neste excerto, desenvolvida tanto por Vitorelli (2018), quanto por Matheus Galdino (2019), uma vez que se utiliza da técnica

⁴⁵ Pode-se citar como exemplo de política desenvolvida pelo Ministério de Igualdade Racial, em decorrência da condenação no caso em análise: O Decreto nº 11.444/2023, o qual institui o Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da proposta do Plano Juventude Negra Viva. O GTI tem, entre seus objetivos, propor ações para os jovens negros entre 15 e 29 anos, em eixos temáticos como o da: a) geração de trabalho, emprego e renda; b) educação; c) democratização do acesso à cultura e à ciência e tecnologia; d) promoção da saúde; e) garantia do direito à cidade e à valorização dos territórios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11444.htm. Acesso em 25 set. 2025

tipológica para o enquadramento do caso como tipicamente estrutural, de modo que se pode perceber que o caso dos Empregados da Fábrica de Fogos tem em seu bojo diversas características essenciais e típicas de tal técnica processual.

3.4.1 Análise do Problema Estrutural no Caso da Explosão de Fogos em Santo Antônio de Jesus

Inicialmente vê-se que o problema estrutural, pautado no Estado de Coisas Inconstitucionais⁴⁶ é marca evidente no presente litígio. Uma vez que há um estado de desconformidade que é replicado cotidianamente no contexto sociocultural do município de Santo Antônio de Jesus, de maneira que destaca Marina Muniz Pinto de Carvalho Matos (2020):

Nesse panorama, cumpre reiterar que o município de Santo Antônio de Jesus encontra-se inserido no contexto do Recôncavo Baiano, região do estado da Bahia que reflete o legado socioeconômico da colonização portuguesa no Brasil em decorrência do declínio do ciclo da cana de açúcar no nordeste brasileiro e, desde então, do abandono sistemático da região pelo Poder Público, com raros momentos históricos de exceção.

De igual maneira, o grande contingente populacional afrodescendente da referida região suporta as consequências da ausência de políticas públicas para os indivíduos outrora escravizados que conquistaram suas liberdades, enfrentando a negativa histórica de seus direitos humanos e sendo relegados à pobreza estrutural justamente pela negligência do Poder Público no desenvolvimento de ações que busquem combater a desigualdade por submissão ou exclusão (Matos, 2020).

Para além disso, vale ressaltar também a questão de gênero e o trabalho infantil que são pautas de suma importância para a compreensão da violação aos direitos fundamentais neste caso, os quais compõem e agravam a configuração de um estado inconstitucional de coisas.

O perfil das trabalhadoras nas fábricas de fogos em Santo Antônio de Jesus eram justamente mulheres negras, com baixa escolaridade, muitas vezes menores de idade ou então mães, que levavam seus filhos para acompanharem e até mesmo trabalharem na produção dos explosivos⁴⁷.

⁴⁶ Relembrando o conceito desenvolvido pela Corte Constitucional Colombiana e transportado pelo Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADPF nº 347: “Estado inconstitucional de coisas é 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”.

⁴⁷ Condições estas destacadas pela própria Corte Interamericana. “Restou verificado que as trabalhadoras da fábrica se encontravam em uma situação de pobreza e de discriminação estrutural e interseccional, e formavam, no quadro de trabalhadores, uma maioria, tendo inclusive gestantes, que não tinham outra opção de trabalho na cidade. Nesse sentido, em virtude da falta de opção laboral, elas foram compelidas a trabalhar em péssimas condições e a aceitar um ofício que constantemente ameaçava suas vidas e de seus filhos, que eram levados para a fábrica para trabalhar” (Faria, 2021).

Esta situação viola frontalmente dispositivos constitucionais, como o art. 7º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988, que veda expressamente o trabalho infantil a menores de 16 anos, bem como, especificamente com relação aos trabalhos perigosos ou insalubres, a vedação se estende até os 18 anos. O que reforça, no presente caso, as duras afrontas à Constituição Federal e às normas infraconstitucionais, pois o trabalho de fabricação de fogos de artifício, com o manuseio da pólvora, constitui periculosidade segundo a Norma Regulamentadora nº 16 (NR-16).

Dessa maneira, correlacionando todo o preconceito histórico sofrido pela população negra presente no Recôncavo Baiano, com as discriminações de gênero, com o trabalho infantil e com a pobreza estrutural da região em que se dava a atividade, vê-se que no presente caso há um quadro de violações massivas, generalizadas e sistemáticas de direitos fundamentais, os quais foram reiteradamente negligenciados pelo Poder Público, ao longo de anos, o que caracteriza exatamente um “Estado Inconstitucional de Coisas” e, por consequência, um problema estrutural, segundo a doutrina de Gianfranco Faggin Mastro Andréa (2021).

3.4.2 Finalidade do Processo Estrutural: (Re)estruturação social de Santo Antônio de Jesus por meio de políticas públicas e suas dificuldades

Outrossim, como visualizado anteriormente, além do reconhecimento de um problema como estrutural, o processo estrutural tem como sua finalidade a (re)estruturação para um estado de coisas ideal, isto é, o olhar de tal técnica é para a posteridade, ou seja, prospectiva, nas palavras de Resnik (1982).

Dessa forma, a atuação da Corte Interamericana de Direito Humanos pautou-se justamente em tal premissa. Uma vez que, além de listar as diversas irregularidades e abusos aos direitos fundamentais das trabalhadoras das fábricas de fogos, buscou estabelecer um plano de resolução de tais violações, visando a efetivação desses direitos.

Impondo tal dever ao Estado Brasileiro, colocando como prioridade a elaborações de políticas públicas que abarquem a comunidade de Santo Antônio de Jesus, pois uma simples decisão formal não é característica de um processo estrutural. Visto que este exige a efetivação de direitos positivados - em razão da natureza programática da Constituição Federal brasileira - e a superação da estrutura social que replica padrões discriminatórios.

Neste caso, portanto, ainda que tenha sido condenado a mobilizar suas instituições para o cumprimento de uma decisão de cunho estrutural, o Brasil manteve-se resistente durante o processo. Isso porque utilizou-se de sua contestação para tentar evadir sua responsabilidade ao

suscitar argumentos como o da soberania nacional, ao afirmar que as instâncias internas ainda não haviam sido esgotadas, mas ao mesmo tempo reconheceu sua fragilidade institucional em relação à efetivação dos direitos.

Nesse sentido, vale-se novamente das disposições de C.W. Anderson (1988) e de Pierre Lascoumes (2012), os quais podem ser replicados na presente situação, em vista do fato de que o reconhecimento do problema estrutural pelo Estado brasileiro foi medida que, despertou a necessidade de mobilizar-se. A simples confirmação de que os Empregados da Fábrica de Santo Antônio de Jesus foram alvos de desamparo do Poder Público, exige que políticas públicas sejam implementadas com a finalidade de não perpetuarem tais situações.

Todavia, vê-se que na concretude dos fatos há grande dificuldade na implementação das condenações impostas em 2020 pela Corte IDH. Tanto que, entre os anos de 2023 e 2024 foram realizadas duas audiências públicas para a discussão de quais seriam as medidas a serem tomadas. Assim, na mais recente delas, realizada em 26/08/2024 houve a apresentação de alguns programas voltados para o cumprimento dos pontos 12, 16 e 18 da Sentença.

A citada audiência contou com a presença do Presidente do TST, ministro Lélío Bentes, e do Presidente do TRT-BA, o desembargador Jeferson Muricy, os quais ressaltaram a necessidade de adotarem posturas voltadas para a prevenção de tragédias semelhantes (Justiça do Trabalho, 2024).

Nesse sentido, uma das medidas citadas na audiência foi o Projeto 4.0, o qual em vínculo com o Instituto Federal da Bahia, no campus de Santo Antônio de Jesus, disponibiliza cursos de robótica e informática, prioritariamente aos membros do Movimento 11 de Dezembro. Com a finalidade de fornecer formação profissional adequada e impedir que a atividade análoga à escravidão da produção de fogos seja a única alternativa dos jovens da região⁴⁸.

Por fim, ainda foi ressaltado um ponto de grande relevância que deve ser relacionado com a Teoria das Capacidades Institucionais, uma vez que o próprio Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região na notícia em comento dispôs que:

Todos os processos trabalhistas relacionados ao caso já foram quitados. No entanto, os representantes da Justiça do Trabalho concordam que o diálogo com outras instituições e a colaboração com os moradores são essenciais para a implementação de mais mudanças e o cumprimento integral da sentença. Dona Balbina, que perdeu uma filha na tragédia, resumiu as mais de duas décadas de luta por justiça com

⁴⁸ A referida notícia ainda relata que: “Ícaro da Hora Lima é um desses estudantes. Ele perdeu duas tias e uma prima na explosão e, graças à iniciativa, pôde concluir cursos de informática básica, marketing digital e robótica. O jovem, que é empreendedor no setor de alimentos, conseguiu aprimorar seu negócio aplicando os conhecimentos de marketing digital: “Comecei a administrar melhor”, afirmou. Os cursos também aumentaram suas chances no mercado de trabalho, e hoje ele avalia novas propostas de emprego”.

esperança: “Nós vencemos, continuamos vencendo, e ainda vamos vencer mais (Justiça do Trabalho, 2024).

Isso porque, relembando a lição de Luís Roberto Barroso (2014), a teoria das capacidades “envolve justamente a determinação de qual poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria”. Dessa forma, quando o TRT 5 confirma a necessidade de promover diálogos entre as instituições locais em conjunto com a colaboração popular para a implementação das políticas públicas, está-se diante da Teoria das Capacidades em sua forma empírica.

Uma vez que, este reconhecimento pauta-se justamente no compromisso assumido pelo Estado brasileiro diante da Corte IDH pela implementação das políticas que busquem assegurar à comunidade de Santo Antônio de Jesus seus direitos que há tempos foram relegados. De forma que, ao possibilitar que instituições locais (como a parceria firmada com o IFBA, para a disponibilização do Projeto 4.0) atuassem diretamente em contato com a comunidade, aproximou-se ainda mais do ideal de processo estrutural.

3.4.3 Flexibilidade e Consensualidade: Elementos fundamentais para a efetivação dos direitos da comunidade afetada

Aproximação esta relacionada com outros dois elementos essenciais de tal técnica, a flexibilidade e a consensualidade. Sendo que a primeira já foi amplamente defendida por Freddie Didier Jr e Hermes Zanetti Jr. (2025), inclusive no que concerne à aplicação de medidas atípicas em termos de execução de decisões judiciais, a fim de adequá-las às peculiaridades de cada caso concreto, tal qual as entidades específicas para a resolução de conflitos coletivos (claim resolution facilities).

Foi neste sentido, que o Governo Federal criou, em 2023, o Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Entidade esta que, conforme o Decreto n. 11.7772, possui quatro diretrizes básicas⁴⁹ para a elaboração de tal Plano Nacional, o qual foi alvo de críticas pelo Movimento 11 de Dezembro e pela Justiça Global em representação apresentada à Corte IDH em novembro de 2023, pois demonstra preocupação justamente com o distanciamento entre este Plano e a sociedade civil:

⁴⁹ O art. 3º do referido Decreto n. 11.772 estabelece: I - o aprimoramento da efetividade de atuais programas e políticas públicas setoriais relacionados à defesa e à promoção de direitos humanos no âmbito empresarial; II - o estímulo à implementação de mecanismos empresariais para prevenção à violação de direitos humanos; III - o monitoramento para a garantia do cumprimento de obrigações referentes aos direitos humanos; e IV - o alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

O Decreto n. 11.772, porém, se limitou a criar o mencionado GTI e estabelecer três diretrizes para a elaboração da Política Nacional que parecem ainda vincular-se à lógica voluntarista das Diretrizes. A composição o GTI não conta com a participação da sociedade civil – apenas com representantes de catorze Ministérios, da Advocacia Geral da União e da Controladoria-Geral da União -, mas o decreto traz a possibilidade do coordenador do GTI, pessoa indicada pelo Ministério de Direitos Humanos e Cidadania para compor o GTI, convidar “especialistas e representantes de outros órgãos e entidades, públicas e privadas, e da sociedade civil, para participar de suas reuniões ou para subsidiar tecnicamente suas atividades”. A ausência de uma obrigação de se ouvir a sociedade civil nesse processo é preocupante e as Representantes esperam que o Estado faça uso efetivo do dispositivo destacado para garantir uma participação afetiva da sociedade civil e grupos afetados por violações de direitos humanos cometidas por empresas na confecção da Política Nacional (Justiça Global, 2023).

A partir de tais ressalvas, vê-se que a elaboração de um Plano Nacional é medida sim necessária para enfrentar as violações à direitos humanos por empresas que desrespeitam diversos direitos fundamentais, como ocorreu no caso em análise. Todavia, há de se verificar analiticamente como tal plano será implementado e qual será sua atuação no cotidiano.

Nesse sentido, em 2025, está em trâmite o Projeto de Lei nº 572/2022, o qual cria a lei marco nacional sobre Direitos Humanos e Empresas, além de estabelecer diretrizes para a promoção de políticas públicas sobre o tema. Tal projeto ainda está aguardando o parecer do Relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDE), dessa forma, conforme também solicitado pelas autoras da representação à Corte IDH, faz-se necessária a supervisão sobre como tal política será aplicada na realidade de Santo Antônio de Jesus/BA.

Uma vez que, por mais que a flexibilidade do processo estrutural tenha sido observada na criação do GTI, ainda é imprescindível que tal medida tenha sua efetividade demonstrada empiricamente para a comunidade afetada, sob pena de desvirtuamento da própria noção de processo estrutural.

Outrossim, como destacado, ainda pode-se perceber que a consensualidade também é elemento presente no caso em concreto. Visto que, como desenvolveu Luciano Ferraz (2020), a noção de consensualidade envolve institutos correlatos como o diálogo, a cooperação e a articulação entre os autores da demanda e os destinatários da sanção. Desse modo, quando o Brasil reconheceu sua falha na prestação de serviços de fiscalização e de promoção de direitos fundamentais, manteve-se disposto a negociar termos a fim de superar tais problemáticas.

Tanto que, a elaboração de políticas públicas, como o Plano Nacional de Direitos Humanos e Empresas, é medida de grande valia neste âmbito. Contudo, mesmo estando consensualmente empenhado em (re)estruturar a comunidade de Santo Antônio de Jesus, o Estado brasileiro ainda repete a falta de fiscalização nos locais onde os fogos de artifício são

produzidos, o que ensejaria a maior articulação e coordenação entre as instituições como o Ministério Público, a Polícia e o Exército, tal qual ressaltam as Representantes:

Sobre as fiscalizações periódicas do fabrico de fogos de artifício (...) frisa-se a inexistência de um trabalho de inteligência sistematizado para o combate da referida atividade, havendo pouca interlocução entre os órgãos responsáveis pela fiscalização, o Ministério do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, a Polícia Federal e o Exército. Não raras vezes se tem notícias de novas explosões de fábricas clandestinas na região, a exemplo de uma explosão ocorrida em Santo Antônio de Jesus em outubro de 2021, e outra mais recente, em junho de 2023 (Justiça Global, 2023).

3.4.4 Elementos típicos: Multipolaridade e Complexidade existentes no caso da Explosão de Fogos

Partindo desse arcabouço essencial do processo estrutural, é possível continuar a análise agora voltada para os elementos típicos, tais quais a multipolaridade e a complexidade. Sendo que como disposto por Sérgio Cruz Arenhart (2019), o conflito estrutural não se limita à apenas um núcleo de posição social, mas sim com diversos deles, caracterizando a multipolaridade.

Fator este que é evidente no presente caso ao visualizar o fenômeno da interseccionalidade desenvolvida por Kimberlé (2012) e reconhecida pela Corte IDH (2020) em sua sentença. O qual descreve exatamente a presença de interesses diversos e múltiplos entre as próprias vítimas. Uma vez que, foram configuradas diversas irregularidades, ao envolver questões de gênero, de idade, de raça, de grau de escolaridade e de pobreza, razões estas que interseccionadas formaram um cenário de extrema violação aos direitos fundamentais.

Outrossim, a complexidade também é inerente ao litígio em comento, em vista das múltiplas formas de solução do conflito, conforme entende Vitorelli (2019). Isso porque, a vida laboral e social da comunidade de Santo Antônio de Jesus é marcada pela presença dessas ilegalidades de maneira enraizada, de modo que, uma reformulação em tal modo de vida, além de necessária, é extremamente complexa.

Tanto que, a própria sentença da Corte IDH (2020) reconheceu que há diversas ações a serem realizadas para atingir tal finalidade, como demonstra o próprio painel de acompanhamento do CNJ. Dentre elas, o destaque é a promoção de políticas públicas, visto que a tragédia ocorrida em 11 de dezembro foi de tamanha expressão e tamanho impacto social que se configurou o fenômeno da Oportunidade Política de Tarrow (2009), de modo que os Poderes Legislativo e Executivo devem mobilizar-se para assegurar as demandas da própria sociedade.

3.4.5 Ativismo Judicial adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para exigir a efetivação de direitos fundamentais

Neste ponto, merece ser ressaltado o fato de que mesmo que a decisão tenha advindo de Corte Internacional, há evidente ativismo judicial neste caso. Uma vez que, a inércia do Estado brasileiro em promover políticas públicas para resguardarem, previamente, a população de Santo Antônio de Jesus foi a causa da tragédia, de modo que os processos judiciais e a posterior representação à Corte IDH foram medidas fundamentais para que os direitos lesados fossem garantidos judicialmente.

Nesse sentido, deve-se atentar para o disposto por Zaffaroni (1995), o qual dispôs sobre a necessidade de se compreender que entre os poderes não deve haver uma separação absoluta, mas sim uma independência harmônica, na qual há espaço para diálogos e posicionamentos, principalmente quando há evidente omissão dos outros poderes para assegurarem direitos positivados.

De modo que, no presente caso, a atuação da Corte IDH pode ser enquadrada como ativismo judicial, pois exigiu que o Estado brasileiro elaborasse políticas públicas a fim de modificar as circunstâncias fáticas que tanto violaram os direitos da comunidade de Santo Antônio de Jesus. Mesmo se tratando de uma corte que não está adstrita ao princípio da separação dos poderes, pode-se traçar um paralelo com a problemática da soberania nacional, em relação à presença da legitimidade para atuar em competências típicas do Poder Executivo e Legislativo.

Assim, vê-se, novamente, que a legitimidade não está na representação popular, mas sim em tratado internacional de natureza supralegal⁵⁰, contudo, a atuação ativa da Corte pautou-se na necessidade de determinar que Estado brasileiro se mobilize para salvaguardar os direitos humanos que o país se comprometeu a assegurar e reconhecidamente falhou, lesando diversas pessoas e mantendo as mesmas condições de violação.

Sendo assim, o caso dos Empregadores da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil é marco histórico no entendimento do processo estrutural como meio de controle de políticas públicas, em litígios internacionais. Isso porque, a atuação da Corte IDH pautou-se em elementos característicos do processo estrutural, utilizando-os de maneira a respeitar a

⁵⁰ O Pacto de San José da Costa Rica – Convenção Interamericana de Direitos Humanos – possui tal natureza por ter sido ratificado antes da Emenda Constitucional nº 45/2004, conforme estabeleceu o STF no *leading case* de Tema nº 60, o RE 466.343. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 466.343, de 03/12/2008)

soberania nacional, enquanto impunha ao Estado brasileiro o dever de garantir ao povo os direitos fundamentais que se comprometeu a assegurar.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, verifica-se que o processo estrutural como meio processual de controle de políticas públicas é técnica extremamente inovadora no sistema jurídico brasileiro e internacional. O entendimento sobre suas características essenciais e típicas é de suma importância para a identificação do modo pelo qual um litígio deve ser apurado a fim de garantir que os direitos fundamentais em conflito sejam salvaguardados em favor das vítimas.

Isso porque, como visto durante este trabalho, a principal finalidade de um processo classificado como estrutural é justamente a efetivação dos direitos positivados no ordenamento jurídico brasileiro. Neste sentido, o dirigismo constitucional adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 é também fator essencial para o entendimento sobre como o funcionamento das instituições políticas e judiciárias podem atuar em prol de tal objetivo.

Conforme analisado, o meio institucional, especificamente seu sistema de freios e contrapesos, é elemento organizacional fundamental para o processo de formação de políticas públicas. As quais podem ser entendidas como modo de efetivação concreta de direitos fundamentais, exigindo, contudo, a mobilização de interesses sociais e políticos conjuntamente para que a agenda política volte sua atenção às mazelas sociais.

Desse modo, foi tratado como um dos meios para a visibilização das violações a direitos fundamentais, justamente a atuação do Poder Judiciário. Uma vez que este em sua missão institucional tem o dever de amparar toda e qualquer lesão à direito.

Mesmo diante de barreiras de índole patrimonial, como argumentos relacionados à reserva do possível, e jurídica, tal qual o debate entre a legitimidade do ativismo judicial, o Poder Judiciário, na lógica promovida pelo processo estrutural, se transmuta como cenário de diálogo institucional, a fim de eleger e de suplantar um estado de desconformidade através da atuação de entidades mais próximas da sociedade civil.

Partindo de tal arcabouço bibliográfico, a metodologia empírico-qualitativa foi fundamental para este trabalho, a qual materializou-se na análise das perspectivas de aplicabilidade do processo estrutural no caso dos Empregadores da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil.

Este Litígio decorreu de uma tragédia na região do Recôncavo Baiano em 11 de dezembro de 1998, marcada por diversas violações a direitos dos trabalhadores, principalmente as mulheres e crianças que eram submetidas a jornadas intermináveis de trabalho em locais impróprios, com a manipulações de materiais perigosos, sem os equipamentos de segurança

necessários, nem mesmo com o armazenamento correto, tanto que, muitas vezes os empregados levavam a produção para seus domicílios, a fim de complementar seus rendimentos, que eram ínfimos.

Tais irregularidades convergiram para que na data mencionada, uma explosão nas tendas de “Vardo dos Fogos” vitimasse 64 pessoas e ainda lesassem outras. Tragédia esta que foi alvo de requerimentos judiciais pelas vítimas e por seus familiares, os quais rogavam pelas justas indenizações e pela penalização dos responsáveis.

Todavia, o problema estrutural demonstrado se agrava a partir do momento em que o Estado brasileiro novamente negligencia estas vítimas, desta vez por meio da ineficiência dos tribunais, os quais atuaram de maneira distantes e reproduziram as desigualdades que tanto marcam a população de Santo Antônio de Jesus.

Sendo assim, em âmbito internacional, associações e entidades de classe submeteram este caso para que a Corte Interamericana de Direitos Humanos apreciasse e condenasse o Brasil pelas ingerências praticadas e reiteradas.

Em 2020 sobreveio sentença que determinou ao Estado brasileiro uma série de medidas evidentemente estruturais, uma vez que, a preocupação da Corte não foi somente com os cuidados paliativos das vítimas, mas também para erradicar o estado de desconformidade que se propagava no local dos fatos.

Sendo assim, deve-se assentar que este caso se trata de um processo estrutural, visto que a sentença da Corte IDH englobou todos os elementos essenciais, bem como os típicos da técnica, pois reconheceu-se a existência de um problema de magnitude estrutural, como a exploração da mão de obra feminina e infantil em condições extremamente precárias e inseguras. Outrossim, evidencia-se a consensualidade do Estado em atingir a finalidade de reformular tal situação através da formulação de políticas públicas para que a fiscalização da atividade fogueteira fosse reforçada e novas oportunidades de emprego fossem garantidas à população, por meio da atuação flexibilizada de outras instituições capazes de cumprir tais decisões.

Contudo, por mais que grupos especializados tenham sido criados para a regulamentação das atividades empresariais, que programas de oportunidades de trabalho tenham sido implementados e que a fiscalização ocorra esporadicamente, a função do processo estrutural está primordialmente voltada para a efetivação de direitos, de modo que, o constante acompanhamento é valor fulcral na luta pelo fim das inconstitucionalidades.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor. **Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados**. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 2, n. 2, p.189-223, 2005.

AGÊNCIA DO BRASIL. **Desemprego e a informalidade de pretos e pardos estão acima da média**. Agência do Brasil. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-02/desemprego-e-informalidade-de-pretos-e-pardos-e-acima-da-media-do-pais>. Acesso em: 16 set. 2025.

AGÊNCIA GOV. **Poder Executivo avança na construção da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas**. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202402/poder-executivo-avanca-na-construcao-da-politica-nacional-de-direitos-humanos-e-empresas>. Acesso em 06 de out. de 2025

ANDERSON, C.W. **Political judgment and theorie in policy analysis**. in E.B. Portis, M.B. Levy, **Handbook of Political Theory and Policy Science**, New York, Greenwood. 1988.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil**. 2ª ed. Editora Lumen Juris: 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo**. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 38, 2014. DOI: 10.17808/des.38.184

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**, Revista de Processo, v. 225. 2013

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista de Processo Comparado (RPC), v. 1, n. 2. 2015

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2a ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. **O processo estrutural como instrumento adequado de controle de políticas públicas (uma análise empreendida à luz das experiências jurisdicionais argentina, colombiana e brasileira perante a crise do sistema prisional)**. Revista de Processo Comparado, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 49-79, jul./dez. 2017

BANDEIRA de Mello, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 108).

BARAK, Aharon. **The Judge in a Democracy**. 2009

BARBOSA JR., J.A. **A produção de fogos de artifício no município de Santo Antônio de Jesus-BA. Uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento local**. UNEB, 2008. Dissertação de Mestrado.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo n. 240, 2005

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. In: ASENSI, Felipe Dutra; PAULA, Daniel Giotti de. **Tratado de direito constitucional: constituição no século XXI**: v.2. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014

BARROSO, Luís Roberto. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Constitucional**. Revista de Direito do Ministério Público, Rio de Janeiro, RJ. 1999

BERCOVICI, Gilberto. **A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Tradução. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro**. Revista de informação legislativa, v. 36, n. 142, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. **Decreto nº 11.444/2023**. Brasília. DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11444.htm. Acesso em 06 de out. 2025

BRASIL. **Decreto n. 11.772**, de 9 de novembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11772.htm. Acesso em 08 de out. 2025

BRASIL, Ministério do Trabalho Emprego e Renda. **NR 19 de 06 de julho de 1978. Estabelece os requisitos e as medidas de prevenção para garantir as condições de segurança e saúde dos trabalhadores em todas as etapas da fabricação, manuseio, armazenamento e transporte de explosivos**. Diário Oficial da União; Brasília, 1978. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-19-atualizada-2022.pdf>. Acesso em: 16/09/2025

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora nº 16: Atividades e Operações Perigosas**. Brasília, Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-16-atualizada-2025.pdf>. Acesso em: 06 de out. de 2025

BRASIL. **Projeto de Lei nº 572/2022**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317904>. Acesso em 06 de out. de 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.041.197/MS**, Rel. Min. Humberto Martins, 25/8/2009

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. nº 1.383.776/A**, Rel. Min. OG. Fernandes, 06/09/2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Rel. Min. Marco Aurélio, 04/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **ADPF nº 635**, Rel. Min. Edson Fachin, de 03/04/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ag. Reg. No RE nº 436.996-6/SP**, Rel. Min. Celso Antônio Bandeira de Mello, de 22/11/2005

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ag. Reg. No RE nº 365.368/SC**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, de 22/05/2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ag. Reg. No RE nº 595.595-8/SC**, Rel. Min. Eros Grau, de 28/04/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 708/RR**, Rel. Min. Gilmar Mendes, de 25/10/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Medida Cautelar na ADPF nº 45 MC/DF**, Rel. Min. Celso de Melo, de 04/05/2004

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3.388/RR**, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, de 27/08/2008

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE nº 466.343**, Rel. Min. Cezar Peluso, de 03/12/2008

BRULHART, Naize de Andrade Rodrigues; SANTOS, Dartagnan Plínio Souza. **Processos Estruturais No Ordenamento Brasileiro: Sua Aplicabilidade**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 9, n. 4, p. 9150-9166, 2023.

CABRAL, Antonio; ZANETI JR. Hermes; **Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil**. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2019

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CANELA Junior, O. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo. 2009.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas**. Coimbra: Coimbra Editora, 1982

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CLEVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. **Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set. 2015

CNJ. **Monitoramento e Fiscalização das Decisões do Sistema IDH, Casos Contenciosos brasileiros**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/casos-contenciosos-brasileiros/>. Acesso em: 24 set. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996

CORDER, H. **Judicial authority in a changing South Africa**. *Legal Studies*, 24: 253-274. 2004

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - **Escritos principales de Casos con Sentencia**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?nId_expediente=297&lang=es. Acesso em: 16 set. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil. Sentença de mérito, reparações e custas de 15 de julho de 2020**. San José, Costa Rica, 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_esp.pdf. Acesso em 22 set. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Informe N° 25/18, Caso 12.428. Admissibilidade e Mérito. Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares**. Brasil. 2 de março de 2018

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Contestação apresentada em março de 2019**. 2019.

COSTA, Bruno Andrade. **O controle judicial nas políticas públicas: análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 199, p. 255-269, jul./set. 2013.

CRENSHAW, Kimberlé. **A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. Painel: Cruzamentos de raça e gênero. Ação Educativa**, 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2295749&forceview=1>. Acesso em: 24, set. 2025.

DAVID, Fernanda Rocha. **A incorporação de técnicas processuais diferenciadas da Lei nº 11.101/2005 aos processos estruturais**. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2022

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DE CARVALHO MATOS, Marina Muniz Pinto. **Pobreza E Discriminação Estrutural No Caso Dos Empregados Da Fábrica De Fogos De Santo Antônio De Jesus E Seus Familiares: Uma Análise À Luz Do Sistema Interamericano De Direitos Humanos**. 2020. Revista Internacional Da Academia Paulista De Direito. Nº 5. Nova Série

DE OLIVEIRA, Vicente de Paulo Augusto et al. **A (In) Eficiência Estatal Na Implementação De Políticas Públicas E Do Asseguramento De Direitos Abstratamente Garantidos Na Constituição: Crise Da Constituição Dirigente?**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 23, n. 1, 2018.

DICEY, Albert Venn. **Lectures introductory to the study of the law of the constitution**. London, Macmillan and Co., 1885.

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

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, vol.4;** Juspodivm. 2025

DOWNS, A. **An economic theory of government decision-making in democracy**, Stanford. Stanford University Press. 1956.

DYE, T. R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. 2005. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. 2010. Brasília: Editora UnB.

Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus-BA Vs. Brasil. Justiça Global. Disponível em: <https://www.global.org.br/blog/caso/empregados-da-fabrica-de-fogos-em-santo-antonio-de-jesus-vs-brasil/>. Acesso em: 16 set. 2025.

ENGSTROM, Par. **Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Revista Direito e Práxis, v. 8, n. 2, p. 1250-1285, 2017

FANTLI, Fabiola. **Movimentos sociais, direito e poder judiciário: um encontro teórico**. In. **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 241-274.

FARIA, Jéssica Arantes Pinheiro Alves de. **O caso da explosão da fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus em 1998: análise do trabalho infantil no Brasil**. 2021

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência**. Revista USP, n. 21, p. 14. 1994

FISS, Owen. **The civil rights injunction**. Bloomington/London: Indiana University Press, 1978;

FISS, Owen. Foreword: **The forms of justice**. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, nov. 1979.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FORSTER, João Paulo K.; HAEBERLIN, Martín. **O “Iluminismo Constitucional”: A Atuação Do Supremo Tribunal Federal Entre A Autocontenção E O Ativismo Judicial**. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí (SC), v. 24, n. 2, p. 616–642, 2019

FRANÇA E.P. da C. **Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Ed.1. 2024.

FRANÇA E.P da C, NÓBREGA F.F.B. **A discriminação estrutural e interseccional no Brasil: uma análise do Caso “Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil”**. Rev. Direito Práx. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/80270>.

GALDINO, Matheus Souza. **Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2a ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia – o guardião de promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos**. In: GARGARELLA, Roberto (Ed.). **Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014

GLOBAL, Laboratório de Direitos Humanos e Justiça; HUMANOS, Instituto Brasileiro de Direitos. **Brief de Amicus Curiae**. 2019.

GÓES, Guilherme Sandoval. **Ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça no Estado de Direito contemporâneo**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 88, p. 193-206, 2023.

GÓES, Guilherme Sandoval; MELLO, C. M. **Controle de constitucionalidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Processo, 2021.

GOV.BR. **Governo federal cria Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/governo-cria-grupo-de-trabalho-interministerial-para-elaboracao-da-politica-nacional-de-direitos-humanos-e-empresas>. Acesso em 15 de set. de 2025

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário.** Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. **O processo para solução de conflitos de interesse público.** Salvador: JusPODIVM. 2017

HUHN, Wilson R. **The Legacy of Slaughterhouse, Bradwell, and Cruikshank in Constitutional Interpretation.** Akron Law Review, v. 42, n. 4, p. 1051-1080. 2009

I.B.G.E. **CIDADES.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santo-antonio-de-jesus/panorama>. Data de acesso em 15 de set. de 2025.

I.B.G.E. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Santo Antônio de Jesus.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/292870>. Acesso em 15 de set. de 2025

I.B.G.E, **Censo Demográfico.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/9605#resultado>. Acesso em 16 de set, de 2025.

I.P.E.A. **Perfil Da Pobreza Na Bahia E Sua Evolução No Período 2004-2009.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/59462a82-65d0-4f0b-bf95-6f6919c2a40a/content>. Acesso em: 16 de set. de 2025.

JUSTIÇA DO TRABALHO. TRT 5. **Audiência Pública em Santo Antônio de Jesus discute avanços e próximos passos em condenação sobre explosão de fábrica de fogos.** 2024. Disponível em: <https://www.trt5.jus.br/noticias/audiencia-publica-santo-antonio-jesus-discute-avancos-proximos-passos-condenacao-sobre>. Acesso em: 06 de out. de 2025

JUSTIÇA GLOBAL. **Fábrica de fogos: ação de fiscalização é um passo para cumprimento de sentença.** 2023. Disponível em: <https://www.global.org.br/blog/fabrica-de-fogos-acao-de-fiscalizacao-e-um-passo-para-cumprimento-de-sentenca/>. Acesso em: 24 de set. de 2025.

JUSTIÇA GLOBAL; MOVIMENTO 11 DE DEZEMBRO. **Representação apresentada em 29 de novembro de 2023.** Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/dos_empregados_da_fabrica_de_fogos_de_santo_antonio_de_jesus/20231129_repres_F%C3%A1brica_Fuegos.pdf. Acesso em: 08 de out. 2025

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito.** Trad. de José Lamago. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1968.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública.** 2012

LORENZETTO, B. M.; CLÈVE, C. M. **Teorias Interpretativas, Capacidades Institucionais E Crítica.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 19, n. 19, p. 131–168, 2015

LUNARDI, Thais Amoroso Paschoal. **Decisões estruturais sobre políticas públicas: uma análise a partir da teoria das capacidades institucionais.** In: ALEXANDRE, André

Demétrio (Coord). **Interações e tensões entre o direito constitucional e a política**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

MANEIRO, Renata de Marins Jaber; PUCINELLI, Eliana. **Litígio estratégico, vinculação de precedentes e a abertura ao diálogo constitucional na construção do provimento jurisdicional**. Revista de Investigação Constitucional, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 193-219, maio/ago. 2017.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos Estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021

MATOS, Marina Muniz Pinto de Carvalho. **Pobreza E Discriminação Estrutural No Caso Dos Empregados Da Fábrica De Fogos De Santo Antônio De Jesus E Seus Familiares: uma análise à luz do sistema interamericano de direitos humanos**. Polifonia: Revista Internacional Da Academia Paulista De Direito, n. 5, 2020.

MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural: técnicas processuais para um controle seguro e efetivo de casos jurídico-administrativos complexos**. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09042024-111937/pt-br.php>. Acesso em: 12 de mar. de 2025

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Familiares de vítimas de explosão em fábrica de fogos recorrem ao MP para agilização de processos**. 2018. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/44647>. Acesso em 23 set. 2025.

MOURA, Clóvis. **Raízes do Protesto Negro**. São Paulo: Global, 1983

NISKANEM, William. **Bureaucracy and representative Government**. Chicago. 1971.

NOBRE M, Rodriguez JR. **"Judicialização da política": déficits explicativos e bloqueios normativistas**. Novos estud CEBRAP. 2011

Notícias do TST. **Violação de Direitos Humanos e o Brasil no banco dos réus**. TST. Publicado em 01/07/2024. Disponível em: https://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/33211506/pop_up. Acesso em: 15 de set. de 2025.

OLIVEIRA, Marcella Rosière de. **A efetivação do direito fundamental ao lazer: uma análise a partir das políticas públicas no estado democrático de direito**. 2018

OLIVEIRA, Marcella Rosière de; MELO, Luiz Carlos Figueira de. **O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais**. Revista Digital de Direito Administrativo, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 97–118, 2018.

OLIVEIRA, V. E. de., Silva, M. P. da., & Marchetti, V. **Judiciário E Políticas Públicas: O Caso Das Vagas Em Creches Na Cidade De São Paulo**. Educação & Sociedade. 2018. 652–670. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018176112>. Acesso em 23 de jul. de 2025.

OSNA, Gustavo. **Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”**. Revista de Direito Administrativo, v. 279, n. 2, Rio de Janeiro, 2020.

POSNER, Richard. **How Judges Think**. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

POSNER, Richard A. **The problems of jurisprudence**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

PUGA, Mariela G. **Litigio estructural**. Tesis (Doctoral) – Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. 2014.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. . São Paulo: Saraiva. 2010

RESNIK, Judith. **Managerial Judges**. Yale Law School Legal Scholarship Repository. 1982

RÉU BRASIL. **Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares versus Brasil**. Revista digital REU BRASIL. Disponível em: <https://reubrasil.jor.br/casos/caso-empregados-da-fabrica-de-fogos-de-santo-antonio-de-jesus-e-seus-familiares-versus-brasil/>. Acesso em 27 de jul. de 2025.

ROCHA, Taluana Wenceslau. **As concepções de igualdade de Owen Fiss na discussão das ações afirmativas: não discriminação ou antissubordinação?** Revista Jurídica da Presidência, v. 17, n. 111, p. 107-126, 2015.

RODRIGUES, Cristovaldo. **Sobe para 36 o número de mortos na explosão**. A Tarde, Salvador, 1998, Polícia, p.6

SAMPAIO, Marcelo Cochrane Santiago. **O Controle Judicial De Políticas Públicas**. Especialização Em Direito Constitucional E Direito Processual Constitucional. Universidade Estadual Do Ceará. 2015

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, I. W., & Figueiredo, M. F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações**. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, 2017, p. 171–213.

SASAHARA, Aline. **SALVE Santo Antônio**. 2004. (50 min.), son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=W179QOAehns>. Acesso em: 18 set. 2025

SERAFIM M. P.; DIAS, R. de B. **Análise de Política: Uma Revisão da Literatura**. Cadernos Gestão Social, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 121–134, 2012

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, 3ª ed, São Paulo, Malheiros, 1998

Silva, Orlando Sampaio, Lídia Luz, e Cecília Maria Vieira Helm. **A perícia antropológica em processos judiciais**.1994

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006

SOUZA, Maurício Santana de. **A organização do trabalho e o processo de produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA.** FAMAM, 2019. Dissertação de Mestrado.

SOUZA, M. S. de; JESUS, L. V. de. **Violação de direitos e reparação segundo a corte interamericana de direitos humanos: o caso da explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus -BA.** OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, [S. l.], v. 22, n. 10, p. e7293, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n10-151. Disponível em:
<https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7293>. Acesso em: 15 de set. de 2025.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito.** 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso. Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito.** 3ª ed., rev., atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions.** John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper n. 156, 2002

TARROW, S. **O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político.** Petrópolis: Vozes, 2009

TEMER, Sofia Orberg. **Participação no processo judicial: arranjos subjetivos e modalidades de atuação.** Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2020.

TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. **Dinâmica Socioespacial da Produção de Fogos de Artifício em Santo Antônio de Jesus-BA: Território Fogueteiro.** 2015. Disponível em:
https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/5453/1/SONIA_MARISE_RODRIGUES_PEREIRA_TOMASONI.pdf. Acesso em: 18 de set. de 2025.

UCKHOLZ, Robert E.; COOPER, Daniel J.; GETTNER, Alan; GUGGENHEIMER, Joan; ROSENTHAL, Edward S.; ROTENBERG, Mark B. **The remedial process in institutional reform litigation.** *Columbia Law Review*, v. 78, n. 4, mai. 1978, p. 909-920

U.S. 130, **Bradwell v. Illinois**, 130-139. 1873.

U.S. 483, **Brown I.** 1954

U.S. 294, **Brown II.** 1955.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural**. Juspodivm. 2013

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284.

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

WOODWARD, C. Vann. **The Strange Career of Jim Crow**. Third revised edition. New York: Oxford University Press, 1974

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e políticas públicas**. 2021.

ZAFFARONI, Eugênio. **Poder Judiciário: erros, acertos e desacertos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.