

Decisão do STF sobre segurança no Rio promove avanços sem violar separação dos poderes

A decisão do Supremo Tribunal Federal que ordenou providências contra o crime organizado no Rio de Janeiro, no mês passado, respeita os limites do processo estrutural e promove avanços sem violar o princípio da separação dos poderes. É o que avaliam constitucionalistas ouvidos pela revista **Consultor Jurídico**.

O Supremo determinou que o estado do Rio e seus municípios elaborem planos de recuperação dos territórios dominados por organizações criminosas e adotem outras medidas de controle da violência policial. Em 3 de abril, a Corte **homologou parcialmente** o plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Executivo estadual na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635.

Na sessão, o presidente do STF, ministro Luís Roberto Barroso, afirmou que a ADPF 635 é um processo estrutural.

“O tribunal entendeu, logo de início, que este é um processo de natureza estrutural e, por tal razão, fizemos um diagnóstico da gravidade da situação, determinamos a apresentação de um plano e de providências e estaremos determinando o monitoramento no cumprimento dessas providências.”

Processos estruturais são ações nas quais se buscam enfrentar uma violação massiva de direitos que não resulta de um único ato do poder público, mas de um conjunto de ações e omissões de diferentes autoridades e até de diferentes instâncias de governo.

A sua solução de modo geral envolve a reformulação de políticas públicas, por meio da participação de autoridades, beneficiários e sociedade civil. São litígios complexos que envolvem um conjunto amplo de atores.

Controle da força

Constitucionalistas ouvidos pela **ConJur** elogiam a condução pelo STF do processo estrutural da ADPF 635. O jurista **Lenio Streck**, professor de Direito Constitucional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos e da Universidade Estácio de Sá, afirma que se trata de uma decisão necessária para balizar o trabalho das forças de segurança. Ele destaca a determinação de retomada dos territórios do Rio de Janeiro e que o Ministério Público controlar o uso da força policial.

Por ser um processo estrutural, o STF pode acompanhar o andamento do cumprimento da decisão, diz o jurista. “Mas ainda não está claro o modo de como isso pode ocorrer”.

Estabelecer em tese e aprioristicamente quais os limites do STF (ou do Judiciário em geral) no caso dos processos estruturais é temerário, aponta **Ingo Sarlet**, professor de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Isso porque a definição está relacionada à complexidade do problema a ser equacionado, aos atores envolvidos e ao tipo de medidas a serem determinadas, entre outros fatores.

“Em termos gerais, o que se poderia dizer é que o STF não poderia pura e simplesmente substituir os poderes Legislativo e Executivo, mas sim, estabelecer parâmetros factíveis, implementar um diálogo institucional e remeter, mediante o devido monitoramento, a formatação e execução das medidas aos demais órgãos competentes.

Sarlet ressalta que a decisão do STF na ADPF 635 busca dar cumprimento não apenas às exigências da Constituição Federal de 1988, mas também à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, reconhecendo a omissão e mora do estado do Rio de Janeiro na elaboração de plano para redução da letalidade policial.

Os limites do STF em um processo estrutural são os limites de defesa da Constituição, avalia **Pedro Serrano**, professor de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Fernando Frazão/ Agência Brasil



Operações policiais no Rio de Janeiro devem obedecer a parâmetros fixados pelo STF

“O fundamental é que seja uma decisão para a defesa dos direitos, para a aplicação da Constituição, e não de inovação primária na ordem jurídica, criando originariamente direitos e obrigações, algo que só pode ser feito por leis”, ressalta.

Nessa linha, Serrano diz que o principal ponto da decisão do Supremo na ADPF 635 é equilibrar a defesa dos direitos fundamentais dos moradores de favelas. Ao determinar a retomada de territórios dominados pelo crime organizado, a corte valoriza a soberania do Estado e a humanidade dessas pessoas, afirma.

Ações estruturais crescem

Processos estruturais são uma experiência relativamente nova na prática do STF. A ADPF 347 foi a primeira ação reconhecidamente estrutural a chegar ao STF, em 2015, movida pelo Psol. Nela, o Plenário **reconheceu** o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, devido às inúmeras violações de direitos humanos.

Em 2023, o STF determinou, no caso, a elaboração de planos nacionais, estaduais e do Distrito Federal, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, para solucionar os problemas envolvendo os presídios. Outras medidas estabelecidas foram a liberação de recursos do Fundo Nacional Penitenciário e a aplicação de penas alternativas à prisão.

Entre 2020 e 2023, o número de ações estruturais aumentou consideravelmente. Além da ADPF 635, foram ajuizadas ações sobre a saúde da população indígena (ADPF 709) e das comunidades quilombolas (ADPF 742), o desmatamento da Amazônia Legal (ADPF 760), o acesso à saúde para pessoas trans (ADPF 787), saúde pública (ADPF 866), o racismo estrutural (ADPF 973) e as pessoas em situação de rua (ADPF 976), entre outras.

A ADPF não é o único tipo de ação no STF que pode ter uma condução estrutural. Em setembro de 2024, o Plenário concluiu os julgamentos de recursos extraordinários que definiram **critérios** sobre os casos excepcionais em que o Judiciário pode determinar o fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS (**RE 566.471**) e regras de responsabilidade dos entes federativos e competência na Justiça para ações sobre o tema (**RE 1.366.243**).

Neste último RE, a corte apenas homologou, com alguns ajustes, três acordos feitos entre a União, os estados, o DF e os municípios. Eles são frutos de debates ocorridos em uma comissão especial criada pelo relator, ministro Gilmar Mendes, e composta por representantes dos entes federativos e da sociedade civil.

O fornecimento de medicamentos é um dos assuntos mais complexos e polêmicos do Judiciário brasileiro, pois afeta dezenas de milhares de processos e **tem forte impacto** nas contas públicas e decisões do Executivo. As ações contra o INSS pela demora na análise de benefícios são outro exemplo de processo estrutural, conflitos que não podem ser totalmente resolvidos com medidas imediatas.

Limites para intervenção

Em 2023, o **STF estabeleceu** parâmetros para o Judiciário intervir em políticas públicas e determinar obrigações ao Estado, como promoção de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras para atendimento do direito à saúde (RE 684.613).

O caso teve origem em uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro no intuito de obrigar a prefeitura da capital fluminense a aparelhar um hospital municipal e contratar pessoal para o corpo técnico.

O pedido foi negado em primeiro grau, mas o Tribunal de Justiça do Rio determinou o preenchimento de cargos, com nomeação e posse dos profissionais aprovados em concurso, além da correção de outras irregularidades apontadas em um relatório do Conselho Regional de Medicina. Em seguida, a prefeitura alegou ao Supremo que a competência para tomar tais medidas é exclusiva do Executivo, com necessidade de autorização orçamentária.

Seguindo o voto do ministro Luís Roberto Barroso, o Supremo aprovou a seguinte tese de repercussão geral:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da

sociedade civil de interesse público (OSCIP).

A decisão do STF na ADPF 635 está na fronteira entre judicialização da política e ativismo judicial, opina Lenio Streck. Mesmo com a tese fixada no RE 684.613, ressalta, ainda faltam critérios mais objetivos para evitar decisões ativistas.

O constitucionalista propõe que sejam feitas três perguntas: “1) Trata-se de um direito fundamental exigível judicialmente? 2) Nas mesmas condições fáticas, é possível conceder o direito a qualquer pessoa? 3) É possível transferir recursos das demais pessoas para fazer a felicidade daquela sem ferir a isonomia?”. Se a resposta a qualquer dessas perguntas for negativa, a Justiça estará atuando de forma ativista, aponta Lenio.

Pedro Serrano entende que a decisão do Supremo respeita o princípio da separação dos poderes, porque é papel do Judiciário garantir tanto a soberania nacional quanto os direitos de moradores de comunidades.

“Políticas públicas estão sujeitas a controle de constitucionalidade, tanto nas suas ações quanto omissões, principalmente quando são omissões comissivas, ou seja, em relação ao dever de agir que causam lesão imediata a direitos, como é o caso”, declara o professor.

O que o STF fez na ADPF 635 foi homologar, e não impor unilateralmente, o plano de redução da letalidade policial apresentado pelo estado do Rio de Janeiro, destaca Ingo Sarlet. Além disso, a Corte determinou a adoção de medidas complementares, como a elaboração de um plano para a recuperação territorial de áreas ocupadas por organizações criminosas e a instauração de um inquérito, pela Polícia Federal, para apurar indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional.

“Como isso, resulta claro que mesmo no campo das medidas complementares, o principal protagonista não é o STF, pois não é ele quem elaborará o plano referido, da mesma forma que a abertura do inquérito foi, como há de ser, atribuído à Polícia Federal. Além disso, quanto ao uso da força em operações policiais, o colegiado entendeu que devem ser observados os parâmetros previstos na Lei 13.060/2014 e em sua regulamentação, valendo-se, portanto, de critérios previstos na própria legislação e não criados pela Suprema Corte”, analisa.

O constitucionalista também afirma que por mais que a segurança pública seja uma política de Estado, o que está em causa na ADPF 635 não é o controle de uma política pública específica. Portanto, não há ofensa ao princípio da separação dos poderes.

“O STF está, na condição de guardião tanto da Constituição Federal, quanto dos tratados internacionais de direitos humanos aos quais está vinculado, atuando de modo legitimamente provocado para dar respostas a um quadro historicamente trágico envolvendo as favelas da periferia do Rio de Janeiro”.

Projeto de lei

O senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG) [protocolou](#) em 31 de janeiro — um dia antes de deixar a Presidência do Senado — o [Projeto de Lei 3/2025](#), que busca estabelecer uma Lei do Processo Estrutural. O texto foi elaborado no último ano por uma [comissão de juristas](#) encerrada em dezembro.

A comissão de juristas foi presidida por **Augusto Aras**, ex-procurador-geral da República e hoje subprocurador-geral da República. O relator foi o desembargador **Edilson Vitorelli**, do Tribunal Regional Federal da 6ª Região.

O PL 3/2025 regulamenta as “ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais”. Entre as normas fundamentais do processo estrutural apontadas no projeto estão: “prevenção e resolução consensual e integral dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente”; “consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais”; “diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados”; “participação dos grupos impactados”; e “ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas bem definidos, com implementação em prazo razoável”.

Segundo Aras, a proposta, se aprovada, “trará inúmeros benefícios ao sistema de Justiça brasileiro” e “fará com que causas cuja análise jurisdicional sofria com inúmeros entraves procedimentais tenham um cenário procedimental mais adequado para a devida resolução, pautado em premissas modernas e pensadas justamente para resolver gargalos anteriormente existentes”.

Ele destacou a possibilidade de aplicação do processo estrutural, por exemplo, nos casos de desastres ambientais — como os rompimentos das barragens de Mariana e Brumadinho, ambas em Minas Gerais, e o colapso da mina de sal-gema de



Maceió — e na ADPF 347. De acordo com o ex-PGR, esses temas, “dentre outras tragédias naturais e sociais, terão, no futuro próximo, tratamento com a celeridade e eficiência inerentes ao processo estrutural”.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-mai-19/decisao-do-stf-sobre-seguranca-no-rio-promove-avancos-sem-violar-separacao-dos-poderes/>