Artigo Científico

Decisões estruturantes e processo estrutural: um diálogo entre o caso Favela Nova Brasília e a ADPF 635

Structural decisions and structural litigation: a dialogue between the Nova Brasília Favela Case and ADPF 635

Decisiones estructurales y proceso estructural: un diálogo entre el Caso Favela Nova Brasília y la ADPF 635

Decisioni strutturali e processo strutturale: un dialogo tra il Caso Favela Nova Brasília e l'ADPF 635

Thiago Marinho dos Santos[1]

Mestrando, Universidade de Fortaleza (CE, Brasil)

Resumo: Esta pesquisa tem o escopo de analisar a implementação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do processo estrutural. O estudo examina os desafios enfrentados pelo Brasil no cumprimento das decisões internacionais, tomando como paradigma o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635. A problemática central reside na ausência de mecanismos normativos específicos para execução das sentenças interamericanas e na resistência institucional decorrente da supremacia constitucional. O objetivo geral consiste em demonstrar como o processo estrutural pode funcionar como instrumento de efetivação das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Os objetivos específicos abrangem a análise da força vinculante das decisões da Corte IDH, o estudo das características do processo estrutural e a investigação do diálogo entre jurisdições. A metodologia adotada é dedutiva, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, com análise de jurisprudência nacional e internacional. Os resultados demonstram que o diálogo entre a Corte Interamericana e o Supremo Tribunal Federal, materializado por meio de ações estruturais como a ADPF 635, constitui via efetiva para concretização das determinações internacionais, superando omissões estatais e promovendo reformas institucionais necessárias à proteção dos direitos humanos.

Palavras-chave: Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Processo estrutural. Diálogo entre jurisdições.

Abstract: *This research aims to analyze the implementation of Inter-American Court of Human Rights sentences in the Brazilian legal system through structural litigation. The study examines the challenges faced by Brazil in complying with international decisions, taking as paradigms the Case of Favela Nova Brasília vs. Brazil and the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental No. 635. The central problem lies in the absence of specific normative mechanisms for executing inter-American sentences and institutional resistance stemming from constitutional supremacy. The general objective consists of demonstrating how structural litigation can function as an instrument for fulfilling international obligations regarding human rights. The specific objectives include analyzing the binding force of Inter-American Court decisions, studying the characteristics of structural litigation, and investigating dialogue between jurisdictions. The methodology adopted is deductive, based on bibliographic and documentary research, with analysis of national and international jurisprudence. The results demonstrate that dialogue between the Inter-American Court and the Brazilian Supreme Court, materialized through structural actions such as ADPF 635, constitutes an effective path for implementing international determinations, overcoming state omissions and promoting institutional reforms necessary for human rights protection.*

Keywords: *Inter-American Human Rights System. Structural litigation. Dialogue between jurisdictions.*

[1] Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Juiz de Direito.
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-1613-4075

Resumen: *Esta investigación tiene como objetivo analizar la implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico brasileño mediante el proceso estructural. El estudio examina los desafíos enfrentados por Brasil en el cumplimiento de las decisiones internacionales, tomando como paradigma el Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil y la Acción por Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 635. La problemática central radica en la ausencia de mecanismos normativos específicos para la ejecución de las sentencias interamericanas y en la resistencia institucional derivada de la supremacía constitucional. El objetivo general consiste en demostrar cómo el proceso estructural puede funcionar como instrumento para la efectividad de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Los objetivos específicos abarcan el análisis de la fuerza vinculante de las decisiones de la Corte IDH, el estudio de las características del proceso estructural y la investigación del diálogo entre jurisdicciones. La metodología adoptada es deductiva, basada en investigación bibliográfica y documental, con análisis de jurisprudencia nacional e internacional. Los resultados demuestran que el diálogo entre la Corte Interamericana y el Supremo Tribunal Federal, materializado a través de acciones estructurales como la ADPF 635, constituye una vía eficaz para la concreción de las determinaciones internacionales, superando omisiones estatales y promoviendo las reformas institucionales necesarias para la protección de los derechos humanos.*

Palabras clave: *Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Proceso estructural; Diálogo entre jurisdicciones.*

Riassunto: *La presente ricerca si propone di analizzare l'attuazione delle sentenze della Corte Interamericana dei Diritti Umani nell'ordinamento giuridico brasiliano attraverso il processo strutturale. Lo studio esamina le sfide affrontate dal Brasile nell'adempimento delle decisioni internazionali, assumendo come paradigma il Caso Favela Nova Brasília vs. Brasile e l'Argomentazione di Inadempimento di Precetto Fondamentale (ADPF) 635. La problematica centrale risiede nell'assenza di meccanismi normativi specifici per l'esecuzione delle sentenze interamericane e nella resistenza istituzionale derivante dalla supremazia costituzionale. L'obiettivo generale consiste nel dimostrare come il processo strutturale possa fungere da strumento per l'effettività degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Gli obiettivi specifici comprendono l'analisi della forza vincolante delle decisioni della Corte IDU, lo studio delle caratteristiche del processo strutturale e l'indagine sul dialogo tra giurisdizioni. La metodologia adottata è deduttiva, fondata su ricerca bibliografica e documentale, con analisi della giurisprudenza nazionale e internazionale. I risultati dimostrano che il dialogo tra la Corte Interamericana e il Supremo Tribunale Federale, concretizzato attraverso azioni strutturali come l'ADPF 635, costituisce un mezzo efficace per dare attuazione alle determinazioni internazionali, superando le omissioni statali e promuovendo le riforme istituzionali necessarie alla tutela dei diritti umani.*

Parole chiave: *Sistema Interamericano dei Diritti Umani; Processo strutturale; Dialogo tra giurisdizioni.*

Introdução

O presente artigo tem o objetivo de analisar a implementação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro por meio do processo estrutural, tomando como paradigma o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos constitui mecanismo regional de proteção dos direitos fundamentais, estruturado a partir da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A Corte Interamericana exerce competência jurisdicional para julgar violações aos direitos consagrados na Convenção, proferindo sentenças de caráter vinculante aos Estados-partes. O artigo 68 da Convenção Americana estabelece o compromisso dos Estados em cumprir as decisões da Corte em todo caso em que forem partes.

No contexto brasileiro, a implementação dessas sentenças enfrenta problemas relacionados tanto à estrutura normativa quanto à compreensão institucional sobre a hierarquia dos tratados de direitos humanos. A ausência de procedimentos específicos para cumprimento das determinações internacionais, associada à resistência institucional decorrente da supremacia constitucional, compromete a efetividade do Sistema Interamericano.

O Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, decidido pela Corte Interamericana em 2017, reconheceu o padrão estrutural de violência policial nas favelas do Rio de Janeiro, determinando não apenas reparações individuais, mas também medidas de natureza estrutural para prevenir novas violações. A sentença possui caráter estruturante, exigindo reformas institucionais capazes de alterar políticas públicas de segurança.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 abordou a omissão estrutural do Estado do Rio de Janeiro na redução da letalidade policial. O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a mora no cumprimento da sentença interamericana, adotou o processo estrutural como instrumento para concretizar as determinações da Corte IDH, estabelecendo parâmetros de controle da atividade policial e determinando a elaboração de planos de redução da letalidade.

O processo estrutural caracteriza-se como conjunto ordenado de atos jurídicos destinados a obter tutela judicial coletiva capaz de transformar estado de coisas violador de direitos fundamentais. O instrumento processual mostra-se adequado para implementação de sentenças interamericanas de natureza estruturante, na medida em que permite flexibilidade procedimental, ampla participação social e monitoramento continuado das medidas determinadas.

A problemática central da pesquisa reside na seguinte questão: de que forma o processo estrutural pode funcionar como instrumento de implementação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro, considerando a ausência de mecanismos normativos específicos e a resistência institucional decorrente da supremacia constitucional?

O objetivo geral consiste em demonstrar que o diálogo entre a Corte Interamericana e o Supremo Tribunal Federal, materializado por meio de ações estruturais como a ADPF 635, constitui via efetiva para concretização das determinações internacionais. Os objetivos específicos compreendem: analisar a força vinculante das decisões da Corte Interamericana e os desafios de sua implementação no Brasil; examinar as características do processo estrutural e sua adequação para tutela de direitos humanos; investigar o diálogo entre jurisdições como mecanismo de efetivação de obrigações internacionais.

A metodologia adotada é dedutiva, partindo da análise das normas internacionais e constitucionais sobre direitos humanos para o estudo de casos concretos. A pesquisa possui natureza bibliográfica e documental, baseando-se em doutrina nacional e estrangeira, análise de jurisprudência da Corte Interamericana e do Supremo Tribunal Federal, bem como exame de documentos oficiais relativos ao cumprimento das sentenças internacionais.

A estrutura do trabalho divide-se em cinco seções. A primeira seção aborda o cumprimento das sentenças internacionais no Brasil, examinando a força vinculante das decisões da Corte Interamericana e os obstáculos institucionais e normativos enfrentados pelo país. A segunda seção analisa o processo estrutural, suas características distintivas e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. A terceira seção examina o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, demonstrando o reconhecimento pela Corte Interamericana do padrão estrutural de violações. A quarta seção analisa a ADPF 635, evidenciando como o Supremo Tribunal Federal utilizou o processo estrutural para dar cumprimento à sentença interamericana. A quinta seção investiga o diálogo entre jurisdições como mecanismo de efetivação das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

1 O cumprimento das sentenças internacionais no Brasil

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) constitui um dos principais mecanismos regionais de proteção dos direitos fundamentais, estruturado a partir da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. O sistema possui natureza subsidiária e complementar aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados-parte, atuando quando os recursos domésticos se mostram insuficientes ou ineficazes para a proteção adequada dos direitos consagrados na Convenção.

A arquitetura institucional do SIDH compreende dois órgãos principais: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A Comissão exerce função investigativa e conciliatória, recebendo petições individuais e analisando a admissibilidade das denúncias de violações. Já a Corte IDH, com sede em San José da Costa Rica, atua como órgão jurisdicional propriamente dito, com competência contenciosa para julgar casos e competência consultiva para interpretar a Convenção Americana (Ramos, 2022, p. 84).

A força obrigatória das decisões emanadas pela Corte IDH encontra-se expressamente prevista no artigo 68 da Convenção Americana, que estabelece em sua redação: "Os Estados-partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes" (RAMOS, 2022, p. 108). O dispositivo consagra o princípio da vinculação dos Estados às sentenças proferidas pelo tribunal regional, impondo o dever jurídico de implementação das medidas determinadas, seja em sua dimensão declaratória, seja quanto às reparações ordenadas.

A obrigatoriedade prevista no artigo 68.1 da CADH não se limita ao aspecto meramente declaratório das violações constatadas, estendendo-se também ao cumprimento integral das medidas de reparação determinadas pela Corte, que podem incluir restituição, reabilitação, satisfação, garantias de não repetição e indenizações pecuniárias. O cumprimento das sentenças interamericanas constitui obrigação de resultado, não bastando meros esforços estatais desprovidos de efetividade concreta. O Estado condenado deve adotar todas as medidas necessárias, tanto no plano administrativo quanto legislativo e judicial, para dar plena execução ao decidido pela Corte. A amplitude da decisão decorre do artigo 63 da Convenção, que determina que a Corte assegure ao prejudicado o gozo do direito violado e repare as consequências da violação, além de fixar indenização justa à parte lesada (RamoS, 2022, p. 108).

Nesse contexto, conforme bem destaca Hernández Ávila (2021 apud Moraes; Leal, 2024), cabe ao Estado compreender e encontrar vias e meios para a execução das condenações ditadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo que, para além das obrigações de outras autoridades estatais, "será mediante o Poder Legislativo que poderá desenhar-se a arquitetura normativa e instrumental que permitam a satisfação das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos". Portanto, faz-se necessário que o ordenamento jurídico interno disponha de mecanismos adequados para viabilizar a implementação das determinações da Corte IDH.

Nesse ponto, é de se destacar as diferenças entre o sistema interamericano e o sistema europeu, as quais residem justamente na amplitude do cumprimento das sentenças. Enquanto no sistema europeu o Estado possui certa margem de escolha dos meios para reparar a violação, admitindo-se em alguns casos apenas a satisfação equitativa pecuniária, no sistema interamericano há o dever do Estado em cumprir integralmente as determinações da Corte. A exigência de cumprimento efetivo das obrigações decorreu, paradoxalmente, da falta de previsão de mecanismos alternativos de satisfação, reflexo do contexto ditatorial em que a Convenção foi

elaborada, quando não se imaginava que a Corte IDH chegaria a atuar de forma tão efetiva (Ramos, 2022, p. 108).

A vinculação dos Estados às decisões da Corte IDH deriva da própria natureza do Direito Internacional dos Direitos Humanos e dos compromissos voluntariamente assumidos pelos países ao ratificarem a Convenção Americana e aceitarem a jurisdição contenciosa do tribunal. Trata-se de expressão do princípio do *pacta sunt servanda*, segundo o qual os tratados devem ser cumpridos de boa-fé. A aceitação da jurisdição da Corte não pode ser interpretada de forma restritiva ou condicionada a critérios discricionários do Estado, sob pena de esvaziamento do próprio sistema de proteção regional. Inclusive, o artigo 2º da Convenção Americana estabelece o dever genérico dos Estados de introduzir toda e qualquer medida interna necessária para o cumprimento da Convenção (Ramos, 2022, p. 108).

As sentenças da Corte Interamericana possuem efeito de coisa julgada *inter partes*, vinculando as partes em litígio. Entretanto, cabe considerar também o efeito de coisa interpretada de um julgado da Corte, pelo qual os órgãos internos dos demais Estados devem se orientar pela interpretação firmada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob pena de concretizar a responsabilidade internacional do Estado que representam. Ignorar o efeito de coisa interpretada e enfatizar apenas a vinculação das partes em um litígio específico constitui atitude irrealista dos órgãos estatais que deveriam se preocupar em evitar a responsabilização internacional (Ramos, 2022, p. 108).

No contexto brasileiro, entretanto, a implementação das sentenças interamericanas enfrenta grandes dificuldades relacionadas tanto à estrutura normativa quanto à compreensão institucional sobre a hierarquia dos tratados de direitos humanos. Embora os parágrafos 2º e 3º do artigo 5º da Constituição Federal garantam a inclusão de direitos e garantias contidos em tratados ratificados pelo Brasil e considerem equivalentes às emendas constitucionais aqueles celebrados e aprovados conforme rito específico, não há, diferentemente de alguns países da América Latina como Peru, Argentina e Chile, previsões expressas de prevalência dos instrumentos internacionais de direitos humanos ou de interpretação conforme tratados (Moraes; Leal, 2024).

O Supremo Tribunal Federal adotou o entendimento da hierarquia supralegal aos tratados de direitos humanos que foram internalizados sem observância do rito qualificado, adotando, ao julgar o Recurso Extraordinário 466.343/SP, um posicionamento que visava à resolução de um problema interno, com as disposições do Sistema Interamericano orbitando a Constituição Federal como meras coadjuvantes (Moraes; Leal, 2024).

A própria relação histórico-cultural com a supremacia quase absoluta da Constituição, associada a uma resistência e a uma noção conservadora em relação ao direito internacional e à soberania, contribui para as dificuldades enfrentadas na execução das sentenças da Corte Interamericana (Moraes; Leal, 2024). O cenário é agravado pela ausência de previsão legislativa expressa para a execução de sentenças internacionais proferidas por tribunais internacionais.

As disposições existentes sobre execução de sentenças estrangeiras dizem respeito a sentenças proferidas por tribunais de outros Estados soberanos, e não àquelas proferidas por tribunais internacionais condenando o Estado brasileiro (Moraes; Leal, 2024). Não há, portanto, na legislação pátria, procedimento diferenciado ou específico para o cumprimento das determinações da Corte Interamericana.

A execução das sentenças interamericanas no âmbito interno enfrenta, assim, diversos percalços institucionais e normativos. A ausência de procedimentos específicos para implementação de medidas não pecuniárias, a resistência de algumas instituições estatais em

reconhecer a supremacia das decisões internacionais e a complexidade de certas determinações – que envolvem reformas legislativas, políticas públicas ou investigações criminais – constituem óbices recorrentes.

A força obrigatória das decisões da Corte representa, assim, elemento essencial para a efetividade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Sem o cumprimento efetivo das sentenças por parte dos Estados condenados, o sistema se reduziria a mero aparato simbólico, desprovido de capacidade real de proteção das vítimas de violações. A análise da implementação dessas decisões no Brasil, com seus avanços e retrocessos, permite compreender a relação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos.

2 Processo estrutural

O processo estrutural surgiu por uma razão de necessidade prática. Em *Brown v. Board of Education* (1954), a Suprema Corte Americana adotou um posicionamento que deveria refletir um consenso da Corte, gerando um baixo grau de detalhamento da decisão em favor da unanimidade. Em suma, a decisão se limitou a dizer que a segregação era ilegal, mas não fixou nenhuma determinação para solucionar a questão. No que ficou conhecido como *Brown II*, a Suprema Corte devolveu os casos pendentes aos juízos de origem nas instâncias inferiores para adotar providências compatíveis com o julgamento. (Fiss, 2025)

Assim, não tendo fixado nenhum parâmetro interpretativo concreto, competiu aos juízos de instâncias inferiores implementar a decisão a partir de critérios próprios, utilizando-se das chamadas *injunctions*: ordens judiciais que determinam obrigações de fazer ou não fazer. Portanto, pode-se dizer que o caso *Brown v. Board of Education* não foi um exemplo de processo estrutural. Somente a partir de sua implementação pelas instâncias inferiores é que o caso foi assumindo essa característica.

Vitorelli (2024), citando a doutrina norte-americana, explica que existe uma categoria de ações judiciais de interesse público nas quais ordens judiciais determinam obrigações de fazer ou não fazer para implementação de direitos fundamentais. Nesse caso, quando surge a necessidade de se reformar instituições para concretizar um direito fundamental, as ordens judiciais são chamadas de *structural injunctions*. Portanto, o processo estrutural é aplicado para realizar uma modificação estrutural, com objetivo de estimular um comportamento desejado no futuro.

No Brasil, o processo estrutural começou a ser estudado em meados de 2010. No entanto, a prática judicial já se utilizava de técnicas semelhantes. Então, de maneira semelhante ao que sucedeu nos EUA, os doutrinadores passaram a se dedicar ao estudo do que já acontecia, utilizando-se da dogmática e terminologia americana. No âmbito judicial, ao que se tem notícia, a primeira ação civil pública que se utilizou explicitamente do processo estrutural foi proposta em abril de 2019 pelo Ministério Público de Minas Gerais.

Pode-se dizer que o processo estrutural pode ser definido como um conjunto ordenado de atos jurídicos com a finalidade de obter uma tutela judicial coletiva que consiga, gradualmente, transformar um estado de coisas que viola direitos para um estado de coisas adequado à proteção constitucional, quando, no intuito de se alterar uma realidade contrária ao Direito, é imprescindível reestruturar uma instituição, pública ou privada, que seja violadora ou um obstáculo para sua concretização (Casimiro, 2024, p. 40).

Trata-se de um instrumento por meio do qual se busca solucionar, pela via jurisdicional, um litígio estrutural por intermédio da reformulação de uma instituição ou política pública que

apresenta uma deficiência na proteção do direito. A reformulação perpassa pela elaboração de um plano a ser implementado ao longo de determinado período, objetivando modificar o comportamento com efeitos futuros. Essa reformulação necessitará de constante avaliação e reavaliação de seus impactos e consequências (Vitorelli, 2024, p. 80).

O processo estrutural apresenta elementos que o distinguem das demandas tradicionais. A definição desse tipo de processo não exige uma abordagem rígida, mas sim tipológica. Isso significa que o processo estrutural possui características recorrentes, sem que todas precisem estar presentes simultaneamente para sua configuração. A identificação ocorre pela convergência de determinadas notas distintivas, mesmo quando algumas delas não se manifestam no caso concreto.

Analisando o tema, Didier, Zanetti e Oliveira (2020) destacam que os elementos que tipicamente caracterizam o processo estrutural podem ser organizados da seguinte forma: primeiro, a existência de um problema estrutural como objeto do litígio, isto é, uma situação de ilegalidade ou inconstitucionalidade institucionalizada que se perpetua no tempo; segundo, o objetivo de promover a transição dessa realidade irregular para outra que se mostre adequada aos comandos normativos, mediante decisões que se concretizam de forma progressiva; terceiro, o desenvolvimento por meio de procedimento que se divide em momentos distintos, compreendendo o reconhecimento do problema e a definição do programa de correção a ser executado.

Além desses elementos, destacam-se outros dois aspectos fundamentais: a flexibilidade procedimental, que admite a utilização de técnicas processuais diferenciadas, formas ampliadas de participação, alteração do pedido e mecanismos diversos de colaboração institucional; e a ênfase na consensualidade, que pode inclusive abranger a própria formatação do procedimento, conforme permite o ordenamento processual brasileiro. Há ainda características que frequentemente se apresentam, embora não sejam indispensáveis à configuração do processo estrutural: a multipolaridade da relação processual, a dimensão coletiva dos interesses envolvidos e a complexidade das questões tratadas.

O objetivo imediato do processo estrutural é alcançar uma realidade institucional compatível com os preceitos constitucionais. Procura-se remover o cenário de irregularidade e estabelecer condições para que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos. Isso demanda não apenas uma decisão judicial, mas um conjunto articulado de providências que alterem a estrutura geradora das violações, sempre com perspectiva de modificação comportamental futura e de implementação gradual das medidas necessárias à superação do estado de desconformidade verificado.

É certo que a decisão do processo estrutural deve ser construída coletivamente, e não somente pelo juízo, mormente pela ausência da chamada capacidade institucional (Ferreira, 2023, p. 111). Na visão de Sarmento (2016, p. 234), "especialmente nos casos em que a lesão ao mínimo existencial decorra de problemas estruturais, cujo enfrentamento demande a correção ou formulação de políticas públicas complexas, a atuação solitária do Poder Judiciário pode não ser a solução ideal".

Ainda de acordo com o autor, existem dois fatores que recomendam a adoção de técnicas processuais mais flexíveis, especialmente aquelas com maior diálogo institucional, como o processo estrutural. Primeiro, porque, em regra, há um espaço de conformação legislativa ou administrativa na promoção da política pública; em segundo lugar, a atuação dialogada entre entes, poderes e instituições tende a gerar resultados mais eficientes, suprindo o déficit de capacidade institucional do Poder Judiciário.

O referido diálogo institucional consiste na "articulação argumentativa e fundamentada, proposital ou ocasional, entre os diferentes atores estatais" (Leal; Moraes, p. 105). No âmbito nacional, ele se dá entre os poderes da república e seus órgãos, e é corolário da separação de poderes. Nada obstante, esse diálogo também pode ser considerado na relação entre a jurisdição nacional e a internacional na proteção de direitos humanos, pois a jurisdição internacional tem o condão de gerar efeitos amplos e complexos nos mais diversos Estados.

O diálogo entre jurisdições começou a ter maior repercussão com o estudo de Slaughter, que analisou de que forma se manifestava a internacionalização do direito partindo de decisões do Poder Judiciário que utilizavam argumentações na jurisprudência de outros órgãos jurídicos, nacionais e internacionais (Fachin; Schubert, 2024). Com o crescimento da importância das Cortes de Direitos Humanos e de uma relação cada vez mais próxima entre estas e as cortes nacionais, superou-se um paradigma de execução das decisões internacionais para uma deferência e utilização da jurisprudência internacional no âmbito interno.

3 O caso Favela Nova Brasília vs. Brasil

O Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, analisou a violência policial no país a partir de incursões policiais realizadas na comunidade de Nova Brasília, no Complexo do Alemão, Rio de Janeiro, em 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995. Nessas operações, vinte e seis pessoas foram mortas e três mulheres, duas delas menores de idade, foram vítimas de violência sexual praticada por agentes estatais. Os crimes foram registrados como "autos de resistência", o que impediu a apuração efetiva dos fatos e reforçou a narrativa de enfrentamento policial.

As investigações conduzidas pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro foram marcadas por irregularidades graves, ausência de diligência e foco na culpabilização das vítimas. A Corte observou que as autoridades concentraram esforços em legitimar a ação policial, tratando os mortos como delinquentes e as mulheres violentadas como não confiáveis. Portanto, a adoção dessa postura configurou uma dupla violação: a negação da condição de vítimas e a revitimização institucional. O Estado brasileiro reconheceu parcialmente os fatos durante o processo, admitindo as condutas ilícitas de seus agentes. Contudo, argumentou que medidas reparatórias já haviam sido adotadas, o que a Corte considerou insuficiente diante da gravidade das violações.

Segundo os autos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu as petições em 1995 e 1996, apresentadas pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e pela Human Rights Watch Americas. As denúncias foram reunidas em um único caso, diante da similitude dos fatos e do padrão de conduta estatal identificado. Após análise de mérito, emitiu-se o Relatório nº 141/11, que recomendou ao Brasil a reabertura das investigações, a punição dos responsáveis e a adoção de medidas estruturais de prevenção. Diante da inércia do Estado, a Comissão remeteu o caso à Corte em 2015, nos termos do artigo 51 da Convenção Americana.

Em sua decisão, a Corte reconheceu a violação dos artigos 4º, 5º, 8º e 25 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1. Na fundamentação, a Corte destacou que o Estado falhou em seu dever de garantir o direito à vida, à integridade pessoal e à tutela judicial efetiva das vítimas e familiares. Consignou que as execuções foram resultado de uma política de segurança pública tolerante com o uso excessivo da força, e que a falta de investigação adequada perpetuou a impunidade. Ressaltou, ainda, que o Estado não cumpriu seu dever de adotar medidas razoáveis para prevenir tais violações, caracterizando um contexto de violência institucionalizada.

Um dos pontos centrais da decisão foi o reconhecimento da violência sexual como forma de tortura. A Corte considerou que os atos praticados contra as três mulheres tinham por objetivo infligir dor, humilhação e dominação, em um contexto de poder desigual entre agentes armados e moradoras de uma favela. Foi reconhecida e enfatizada a dimensão de gênero das violações, ao admitir que a tortura sexual constitui uma das expressões mais graves de violência estatal e exige investigação específica e diligente, pautada pela perspectiva de gênero.

A Corte também reprovou a prática dos chamados "autos de resistência", ao reconhecer que esse expediente serviu como instrumento de impunidade e dissimulação de execuções sumárias. A utilização sistemática desses registros teria impedido o controle judicial sobre a legalidade das ações policiais e comprometido a produção de provas. De acordo com a decisão, a persistência dessa prática refletia uma estrutura institucional que legitima a morte de pessoas pobres e racializadas, convertendo a letalidade policial em uma política tolerada pelo Estado. Nesse contexto, determinou que o Brasil adotasse medidas legislativas e administrativas para eliminar o uso dessa categoria.

Além disso, a Corte impôs um conjunto de obrigações de natureza individual e coletiva. Ordenou a reabertura das investigações sobre as mortes e os estupros, a responsabilização dos agentes públicos envolvidos e a adoção de medidas que garantam independência às autoridades investigadoras. Estabeleceu, ainda, a necessidade de capacitação obrigatória das forças policiais em direitos humanos, com enfoque em uso proporcional da força, combate ao racismo e perspectiva de gênero. Simbolicamente, determinou a realização de um ato público de reconhecimento de responsabilidade e a oferta de atendimento psicológico e social às vítimas e seus familiares.

A Corte destacou que a sentença possuía caráter estrutural, por não se limitar à compensação pecuniária ou à punição de indivíduos, tendo como objetivo promover mudanças institucionais capazes de prevenir novas violações. Houve o reconhecimento, pela Corte IDH, de que as mortes e os abusos em Nova Brasília não foram fatos isolados, mas demonstração de um padrão histórico de violência de Estado nas favelas do Rio de Janeiro. A sentença, portanto, exigiu a adoção de políticas públicas que resolvessem as causas sistêmicas da violência, incluindo o racismo estrutural, a marginalização social e a falta de controle civil sobre as forças policiais.

Outro aspecto abordado foi a responsabilidade do Estado pela demora e ineficácia das investigações. A Corte argumentou que a morosidade processual e a ausência de resultados efetivos equivalem, na prática, à negação de justiça. Citou que, passadas mais de duas décadas dos fatos, nenhuma condenação havia sido proferida, o que configurava violação do dever de investigar de forma séria, imparcial e dentro de um prazo razoável. Além disso, a Corte reconheceu que a atuação estatal contribuiu para a perpetuação da dor das vítimas e o descrédito do sistema de justiça, violando o direito à integridade psíquica dos familiares.

A Corte assinalou que a violência policial no Brasil atinge de modo desproporcional populações pobres e negras, o que indica um padrão discriminatório. Portanto, determinou que o Estado adote medidas de controle externo das polícias, com fortalecimento de órgãos independentes de perícia e fiscalização, enfatizando que o respeito à vida e à integridade pessoal depende da existência de mecanismos efetivos de responsabilização.

No dispositivo final, a Corte determinou que o Estado apresentasse, no prazo de um ano, relatório sobre as medidas adotadas para o cumprimento da sentença e estabeleceu que supervisionaria continuamente sua execução. Contudo, os relatórios subsequentes apresentados pelo Brasil demonstraram cumprimento parcial das obrigações, com investigações criminais permanecendo inconclusas e com reformas institucionais não plenamente implementadas. A Corte destacou que a persistência de operações letais em favelas, com alto número de vítimas civis,

evidenciaria a insuficiência das medidas adotadas e o descumprimento das garantias de não repetição.

Embora grande parte das medidas determinadas ainda não tenha sido efetivamente implementada, a condenação do Estado brasileiro no caso Favela Nova Brasília exerceu influência substancial sobre a ADPF 635, denominada "ADPF das Favelas", proposta em novembro de 2019. (Casimiro; França, 2024).

4 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635, conhecida como "ADPF das Favelas", foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em 2019, com o apoio de organizações de direitos humanos, para questionar a omissão estrutural do poder público do Estado do Rio de Janeiro na adoção de medidas eficazes para reduzir a letalidade policial. A ação alegou violação de preceitos fundamentais como o direito à vida, à dignidade humana e à segurança pública, sustentando que as mortes em operações policiais eram sistemáticas e desproporcionais, afetando sobretudo populações negras e periféricas.

O pedido principal consistiu na formulação e implementação de um plano de redução da letalidade policial, sob fiscalização judicial, bem como na responsabilização por falhas investigativas. Alegou-se também que o Brasil permanecia em mora no cumprimento da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, que havia reconhecido omissão estatal e determinado a adoção de políticas específicas para conter a violência policial.

Em 5 de junho de 2020, o ministro Edson Fachin, relator da ação, concedeu medida cautelar restringindo as operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19. A decisão determinou que incursões só poderiam ocorrer em situações absolutamente excepcionais, mediante comunicação prévia ao Ministério Público, e que o uso da força deveria respeitar os princípios da proporcionalidade, necessidade e razoabilidade.

A medida foi motivada pelo contexto de letalidade crescente e pela dificuldade de controle e fiscalização das ações policiais. Naquela oportunidade, o STF reconheceu que o quadro de mortes e violações nas favelas representava um risco concreto à preservação da vida e à integridade física da população civil, justificando a atuação do STF enquanto guardião dos direitos fundamentais. Além dos parâmetros constitucionais, a decisão foi fundamentada também em tratados internacionais, especialmente na Convenção Americana de Direitos Humanos, e nas obrigações decorrentes da sentença da Corte Interamericana no Caso Favela Nova Brasília, entendendo que o Brasil tinha dever de prevenir novas violações e garantir investigações independentes.

A decisão cautelar, posteriormente referendada pelo plenário, utilizou como fundamento a "mora no cumprimento de determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos", pois o Estado do Rio de Janeiro teria falhado em promover políticas públicas de redução da letalidade policial. A terceira premissa da decisão é justamente o fato de que a Corte IDH, em decisão de 22 de novembro de 2019, durante acompanhamento da decisão tomada por ela, reconheceu a mora do Estado brasileiro em dar cumprimento à ordem. Foi reconhecida a violação generalizada de direitos humanos em consequência da omissão estrutural no cumprimento de deveres constitucionais por todos os poderes.

O relator sustentou que:

> a utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos.

O STF determinou a suspensão das operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19, ressalvadas hipóteses absolutamente excepcionais. Nesse caso, as situações excepcionais deveriam ser justificadas por escrito pela autoridade competente, com comunicação imediata ao Ministério Público estadual responsável pelo controle externo da atividade policial. A decisão estabeleceu, ainda, que o descumprimento da medida acarretaria responsabilização civil e criminal dos agentes envolvidos, bem como que nos casos extraordinários de realização de operações durante o período pandêmico, a autoridade competente deveria identificar por escrito os cuidados excepcionais adotados.

A decisão foi parcialmente reformulada com a interposição de embargos de declaração, quando o STF novamente reafirmou que já havia uma ordem da Corte Interamericana para adoção de um plano de redução da letalidade policial. No entanto, a demora no cumprimento da decisão teria sido agravada pela restrição das operações policiais, uma vez que o Estado não teria um parâmetro normatizado de proporcionalidade para definir os casos de absoluta necessidade, o que justificaria determinar a elaboração de um plano que contivesse medidas objetivas, cronograma específico e previsão de recursos necessários para a sua implementação, com participação da sociedade civil.

A medida foi fundamentada no argumento de que "em ações estruturais, os embargos de declaração servem para adequar a ordem do Tribunal às mudanças da realidade fática causada pela decisão ou ocorridas a partir dela". No caso, como registrado no voto, a primeira decisão teria partido do pressuposto de que a decisão da Corte Interamericana, dada sua relevância, teria sido prontamente atendida pelo Estado. Todavia, constatou-se que, mesmo decorridos quase quatro anos desde o seu proferimento, o Estado ainda não havia apresentado um plano satisfatório para redução da letalidade policial.

A decisão ainda trouxe outras determinações, aqui resumidas na ementa do julgado:

> CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS. 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes. 2. Embora já houvesse ordem da Corte

> Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração, com a indispensável participação da sociedade civil, de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. 3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes. 4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta. Cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*. 5. Os protocolos de atuação policial devem ser públicos e transparentes, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado. 6. Segundo a maioria do Colegiado, a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas *a posteriori*, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. Vencido, no ponto, o Relator. 7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento, garantido o acesso posterior às imagens pelo Ministério Público e observada a necessária priorização das unidades de polícia responsáveis pelas operações nas comunidades pobres. 8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados. 9. Embargos de declaração acolhidos em parte.

Em nova decisão, o STF estabeleceu parâmetros de controle da atividade policial, determinando que o uso de equipamentos como helicópteros e disparos embarcados exige demonstração de estrita necessidade caso a caso, verificável por intermédio de parâmetros internacionais. Quanto às investigações, estabeleceu a exigência de auditabilidade dos trabalhos periciais fundamentada no Protocolo de Minnesota. A decisão determinou, também, um duplo controle das operações policiais, administrativo e judicial, por meio de relatórios detalhados a serem remetidos não apenas ao órgão policial, mas também ao Ministério Público, competente para o controle externo da atividade policial conforme artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal.

O julgado ainda caracterizou como violação de direitos humanos a situação em que operações policiais impedem, por períodos prolongados, a frequência escolar de crianças, identificando falência estatal em assegurar com absoluta prioridade os direitos infantojuvenis e estabeleceu limitações constitucionais às operações nas proximidades de estabelecimentos de ensino. Além disso, determinou que Estados com altos índices de letalidade policial devem incluir

indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial no cálculo de gratificações de integrantes de batalhões e delegacias, considerando-se a exclusão desses indicadores contrária aos deveres constitucionais. Por fim, a decisão estabeleceu parâmetros substantivos baseados em *standards* internacionais e determinou mecanismos de controle e *accountability* para superar omissões estruturais por meio da articulação entre os três poderes na esfera de segurança pública.

Somente em 3 de abril de 2025, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de mérito da ADPF 635, em decisão *per curiam* (voto conjunto), julgando a ação parcialmente procedente. A Corte reconheceu a omissão estrutural do poder público na adoção de medidas de redução da letalidade policial, mas considerou que o Estado do Rio de Janeiro havia demonstrado *compromisso significativo* com as determinações judiciais e internacionais desde o início da ação.

O Tribunal procedeu à homologação parcial do plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado e reafirmou a obrigatoriedade de respeito aos princípios de uso proporcional da força. Segundo o acórdão, cabe às próprias forças de segurança definir, em cada contexto, o grau de força adequado, sujeito a controle *a posteriori*. Dados públicos mostraram uma redução de 61% nas mortes decorrentes de intervenção policial entre 2019 e 2024, o que foi reconhecido como sinal de avanço, embora persistissem desafios estruturais.

A decisão também registrou que a violência institucional convive com outra dimensão de violação: a ação de organizações criminosas que controlam territórios e impedem o exercício regular da cidadania. Por isso, o STF determinou a elaboração de um plano de reocupação territorial, baseado nos princípios do urbanismo social, com instalação de equipamentos públicos, políticas para a juventude e presença permanente do Estado, financiado por recursos federais, estaduais e municipais.

Além disso, o acórdão estabeleceu determinações complementares que refletem o princípio da eficiência administrativa (art. 37 da CF) e da prestação de contas na atividade policial. O Estado do Rio de Janeiro deverá mensurar, fiscalizar e publicar dados sobre mortes de civis e agentes de segurança, instalar câmeras corporais e GPS em viaturas e fardas, e regulamentar o atendimento psicossocial obrigatório aos policiais envolvidos em incidentes críticos. As referidas medidas buscariam não apenas conter a violência, mas reconfigurar a cultura institucional das polícias, com base em direitos humanos e transparência.

Por seu turno, a decisão assentou que não há restrições territoriais por perímetro nas ações policiais, mas que as operações policiais devem respeitar as exigências de proporcionalidade no uso da força, principalmente nos horários de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, sendo necessário eventualmente justificar, posteriormente, os motivos que tornaram imprescindíveis ações nos referidos horários. Ademais, permitiu a utilização de espaços educacionais ou de saúde como base de operações policiais, permitindo-se o ingresso das forças de segurança caso se verifique sua utilização voltada para práticas criminosas.

O Supremo também determinou que a Polícia Federal investigue crimes de repercussão interestadual e internacional, especialmente aqueles envolvendo conexões entre organizações criminosas e agentes públicos, com apoio da Receita Federal, COAF e Secretaria de Fazenda estadual. Essa diretriz reforça o caráter federativo e cooperativo do controle da segurança pública.

Na dimensão do controle externo, o Tribunal definiu a competência investigatória do Ministério Público e exigiu que as investigações de mortes com suspeita de participação de agentes públicos sejam conduzidas diretamente por promotores, com autonomia técnica e pericial. As

perícias deverão incluir documentação fotográfica e croquis, garantindo a revisão independentemente dos resultados. O Estado deverá compartilhar dados e microdados georreferenciados sobre operações, registros de ocorrência e laudos, permitindo o acompanhamento institucional e a publicação de relatórios semestrais pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Por fim, foi criada instância permanente de monitoramento: o Grupo de Trabalho de Acompanhamento, sob coordenação do CNMP. O grupo possui caráter consultivo e administrativo, com a missão de acompanhar a implementação das medidas e relatar ao STF. Um magistrado auxiliar designado pelo relator supervisionará a execução das determinações, com poderes para adotar providências processuais necessárias (CPC, art. 139, IV).

5 Diálogo entre jurisdições

Considerando o caráter subsidiário da Corte Interamericana, é importante que se pensem em caminhos, no âmbito interno, para efetivar a proteção dos direitos humanos e garantir o cumprimento das determinações da Corte. Uma das opções é a interlocução entre os principais atores envolvidos na garantia desses direitos, unindo os polos internacional e nacional. Surge então o diálogo entre jurisdições como uma maneira de efetivar as decisões estruturantes da Corte, cuja complexidade envolve, geralmente, a implementação de políticas públicas.

LEAL E MORAES (2024) definem o conceito de diálogo institucional dentro desse contexto como "a articulação argumentativa e fundamentada, proposital ou ocasional, entre os diferentes atores estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário – e/ou seus órgãos, sobre a interpretação constitucional em determinado caso para a proteção de direitos humanos e fundamentais". De acordo com as autoras, o diálogo institucional encontra conexão com o princípio da separação de poderes, sendo diferente, portanto, do diálogo entre jurisdições, que encontra relação de articulação com o princípio da soberania estatal, incidindo entre Tribunais de diferentes sistemas, como entre a Corte IDH e o STF.

Nessa perspectiva, o diálogo entre jurisdições opera justamente na dimensão multinível de vinculação ao Direito, na qual a soberania estatal, compreendida como *potestas*, encontra-se delimitada pelos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos. A relativização do argumento soberanista em temas sensíveis permite que Cortes nacionais e internacionais estabeleçam intercâmbios interpretativos sem que isso configure violação à não-ingerência territorial, mas sim o cumprimento de obrigações jurídicas compartilhadas. Trata-se, assim, de reconhecer que a articulação entre tribunais transcende a lógica tradicional de soberania absoluta, inserindo-se na construção de um constitucionalismo comum regional fundamentado na proteção multinível dos direitos fundamentais. (Leal, 2021).

Esse fenômeno é chamado por Ramos (2024) de pluralidade de ordens jurídicas, descrevendo como tal as hipóteses em que, independentemente da denominação que se atribua e tendo como premissa o direito constitucional, existe a assimilação pela ordem jurídica das normas e decisões internacionais, além das normas e decisões constitucionais. Portanto, esse pluralismo consistiria na coexistência de normas e decisões de diferentes níveis com o intuito de reger as mesmas relações sociais, ensejando consequências derivadas de conformidade ou desconformidade entre legislações e decisões distintas sobre a mesma situação de fato. De acordo com o autor, esse encontro entre as ordens internacional e nacional gera resultados que podem refletir harmonia ou dissonância.

No campo da harmonia, Ramos (2024) lista os seguintes fenômenos:

> a) a abertura do ordenamento interno às fontes internacionais (convencionais ou extraconvencionais); b) reconhecimento de um estatuto superior das normas internacionais ou das decisões internacionais, com a consagração do "bloco de constitucionalidade em sentido estrito" composto por normas internacionais agora com hierarquia constitucional; c) uso retórico e argumentativo da *ratio decidendi* internacional para fundamentar a decisão nacional, incrementando seu poder de convencimento, especialmente útil nas "rupturas hermenêuticas" promovidas pelos Tribunais nacionais; d) influência dos avanços nacionais na redação e interpretação do Direito Internacional, especialmente vista na interpretação de direitos humanos nos órgãos internacionais, sempre abertos a novos marcos de proteção (mesmo de origem nacional).

Em relação as dissonâncias, o autor destaca que a primeira delas diz respeito ao uso doméstico deturpado de tratados e demais normas internacionais graças ao hábito da "interpretação nacional de tratados", sem conexão com a interpretação internacional. A segunda modalidade consistiria na existência de decisão judicial interna que invalida tratados internacionais sem qualquer modulação temporal. Por fim, outro exemplo seria uso de ordem judicial nacional para descumprir decisões internacionais.

O processo estrutural e o direito internacional, à primeira vista, podem parecer antagônicos. O primeiro se instrumentaliza por meio da racionalidade estratégica, enquanto o segundo é mais conhecido pelos litígios bilaterais, com tradição no direito contratual entre países. Todavia, eles se aproximam, na medida em que o direito internacional é bastante afeito à arbitragem, e, como já foi tratado anteriormente, suas decisões apresentam baixo grau de imposição coercitiva.

Aprofundando o tema, Fachin e Schubert (2024) destacam que a jurisdição internacional detém um elevado potencial de gerar efeitos em diversas relações, envolvendo diversos Estados e autores. Nesse contexto, poderia se falar do diálogo entre jurisdições, termo que teria ganhado repercussão com a pesquisa de Slaughter, estudando como a internacionalização do direito se manifestava a partir da análise de trabalho de juízes que buscavam soluções nos estudos de outros órgãos judiciais, seja nacionais ou internacionais. O estudo sobre a comunicação entre as Cortes teria crescido a partir dos anos 2000, analisando a formação de precedentes e a ampliação da convergência entre as jurisdições nacional e internacional.

O cenário de interação entre Cortes revela que o litígio estrutural atua como fomentador da comunicação judicial transnacional. Cortes internacionais desenvolveram mecanismos para ampliar o impacto político de suas decisões, estabelecendo relacionamento próximo com cortes domésticas. Muitos órgãos judiciais nacionais atuam como parceiros na implementação de decisões de Cortes Internacionais, superando o paradigma político centrado exclusivamente na essencialidade estratégica das decisões internacionais. A deferência positiva entre instâncias judiciais possibilita que a jurisdição internacional forneça a magistrados nacionais instrumentos de proteção de direitos humanos, viabilizando coordenação e cooperação judicial.

Os efeitos dessa coordenação podem fortalecer desde a independência judicial interna até a expansão da atuação de cortes internacionais, pois esses mecanismos vinculam-se à construção de ambiente propício ao litígio, com participação popular capaz de reduzir o déficit de legitimidade que o direito internacional apresenta. Cortes internacionais buscam legitimação no público e nas comunidades. A atuação como autoridade pública internacional demanda democratização do funcionamento institucional, mediante diálogo amplo com as comunidades. Instituições democráticas que reformam o paradigma do interesse público recebem legitimidade, aumentando custos políticos para Estados que resistem ao cumprimento das decisões.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos utiliza o princípio *pro persona* para definir sua atuação. O princípio mitiga debates sobre a última palavra entre jurisdição doméstica e

internacional, priorizando normas que conferem maior proteção aos direitos humanos, independentemente da origem normativa. O controle de convencionalidade toma como referência o conteúdo normativo da Convenção Americana. A adjudicação de direitos humanos assume caráter dialógico, posicionando o poder judiciário de cada Estado-parte da Convenção como participante da proteção internacional, conferindo legitimidade e significado ao direito internacional.

A articulação entre litígio estrutural e a relação entre cortes domésticas e internacionais demonstra que o elemento dialógico fomenta a comunicação entre ambas, viabilizando a execução de decisões internacionais e fortalecendo o direito no âmbito interno. Procedimentos estruturais podem adquirir dimensão adicional quando monitorados por órgãos internacionais, cujos parâmetros auxiliam na construção de alguma forma de consenso. Portanto, o direito internacional amplia legitimidade ao atuar como fórum para organizações não governamentais e membros da sociedade civil (Fachin; Schubert, 2024, p. 384).

No entanto, Ramos (2024) afirma que ainda são raros os casos de decisões do STF que utilizem em sua fundamentação decisões internacionais sobre direitos humanos provindas de órgãos em que o Brasil reconhece a sua jurisdição. O autor destaca que, mesmo quando a fundamentação trate da interpretação de uma norma da Convenção Americana de Direitos Humanos, geralmente não se procura saber qual é a posição da Corte IDH, com jurisdição obrigatória no país desde 1998. A situação se mostraria pouco razoável nos casos em que o STF optasse por uma interpretação que não esteja de acordo com a própria jurisprudência da Corte Interamericana, com possibilidade de eventual condenação do país.

Para superar esse problema, o referido autor sugere a instalação de um foro ou secretaria permanente sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos com a união dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além do MPF, OAB, CNJ, CNMP, para compelir os responsáveis na implementação das decisões internacionais.

De fato, existem inúmeros estudos sugerindo melhorias na implementação das decisões e opiniões consultivas da Corte IDH. Piovesan (2024) indica quatro propostas de aprimoramento para o sistema interamericano: I) a adoção pelos Estados membros de legislação interna para implementação das decisões internacionais em matéria de direitos humanos; II) previsão de sanção para o Estado-membro que, de forma reiterada e sistemática, descumprir decisões internacionais, como sua suspensão ou expulsão, com o aprimoramento do mecanismo de supervisão do cumprimento das decisões da Corte; III) permitir o acesso do indivíduo à Corte Interamericana; IV) instituição de funcionamento permanente da Comissão e da Corte.

O presente artigo tem como objeto a possibilidade do cumprimento, ainda que indireto, das decisões da Corte pela via jurisdicional, mormente pelo STF, por meio das ADPFs, adotando o processo estrutural. Por essa razão, deixa-se de trazer maiores reflexões sobre soluções para superar eventual ineficácia das decisões internacionais no Brasil. Volta-se, então, ao que André de Carvalho Ramos (2022) denomina "Diálogo das Cortes", com o intuito de impedir violações de direitos humanos decorrentes de interpretações equivocadas das normas e decisões internacionais.

O autor, então, sugere alguns parâmetros decisórios para que o fenômeno acima seja efetivo: a) menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extraconvencionais de direitos humanos vinculativos ao Brasil; b) menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e eventuais determinações da Corte IDH; c) menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos com caráter vinculante; d) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional.

Nesse contexto, é possível defender também uma equiparação entre os direitos fundamentais contidos em tratados internacionais de que o Brasil seja signatário com os direitos positivados na Constituição, em primazia ao princípio da dignidade da pessoa humana. Essa interpretação conduziria a uma maior interligação entre os direitos fundamentais constitucionais e os direitos humanos derivados do direito internacional (Sarlet, 2012).

Nesse contexto, a exemplo da ADPF das Favelas, a utilização do processo estrutural pode servir de meio efetivo para concretização de decisões estruturantes da Corte IDH, mesmo se tratando de um cumprimento indireto. Quanto ao meio para levar o tema ao STF, a própria Corte já assentou o entendimento de que é admissível a propositura de ADPF em casos de graves violações de direitos humanos, o que certamente se enquadra nas situações das condenações sofridas pelo Brasil perante a Corte Interamericana.

Como se observa dos fundamentos utilizados na ADPF 635, mesmo sem a implementação de medidas internas para tornar efetivas às decisões da Corte Interamericana, e diante da ausência de um monitoramento constante e eficaz das decisões proferidas por aquela Corte Internacional, a decisão da Suprema Corte foi capaz de suprir a omissão estatal. Portanto, o diálogo entre jurisdições se mostra uma medida apta para concretizar as determinações internacionais de decisões estruturantes, seja pela possibilidade de adoção de medidas coercitivas concretas no âmbito local, seja para permitir maior participação da sociedade civil e monitorar de maneira mais próxima e efetiva a implementação das medidas por meio do processo estrutural.

Considerações finais

A análise desenvolvida demonstra que o diálogo entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal, materializado por intermédio do processo estrutural, constitui mecanismo efetivo para implementação das sentenças internacionais no ordenamento jurídico brasileiro.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos estrutura-se sobre o princípio da subsidiariedade, atuando quando os recursos domésticos se mostram insuficientes para proteção adequada dos direitos consagrados na Convenção Americana. As sentenças da Corte IDH possuem caráter vinculante, impondo aos Estados-partes o dever jurídico de implementação integral das medidas determinadas, sejam declaratórias ou reparatórias.

No contexto brasileiro, a implementação dessas decisões enfrenta obstáculos relacionados à ausência de procedimentos normativos específicos, à resistência institucional decorrente da supremacia constitucional e à complexidade das determinações estruturais. A relação histórico-cultural com a soberania nacional e a compreensão restritiva sobre a hierarquia dos tratados de direitos humanos contribuem para as dificuldades na execução das sentenças interamericanas.

No Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil a Corte Interamericana reconheceu padrão institucionalizado de violações aos direitos humanos nas favelas do Rio de Janeiro, determinando não apenas reparações individuais, mas principalmente medidas estruturais capazes de prevenir novas violações. A sentença possui natureza estruturante, exigindo reformas legislativas, políticas públicas e mecanismos de controle da atividade policial.

O processo estrutural caracteriza-se como instrumento processual destinado a promover transformação gradual de estado de coisas violador de direitos fundamentais. Suas características distintivas incluem flexibilidade procedimental, consensualidade, ampla participação social e monitoramento continuado das medidas implementadas. Esse modelo processual mostra-se

adequado para efetivação de decisões estruturantes da Corte Interamericana, na medida em que permite articulação entre diferentes atores institucionais e a construção coletiva das soluções.

A ADPF 635 demonstra a possibilidade de cumprimento indireto das sentenças interamericanas pela via jurisdicional constitucional. O Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente a mora do Estado brasileiro no cumprimento da decisão da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília, utilizando essa fundamentação para adotar medidas estruturais de redução da letalidade policial. A decisão estabeleceu parâmetros de controle da atividade policial baseados em *standards* internacionais, determinou elaboração de planos de redução da letalidade com participação da sociedade civil e criou mecanismos de monitoramento permanente.

O diálogo entre jurisdições mostra-se apto para efetivação dos direitos humanos no contexto de pluralidade de ordens jurídicas. A comunicação entre a Corte Interamericana e as cortes nacionais permite harmonização entre as dimensões internacional e constitucional de proteção dos direitos fundamentais.

Portanto, vislumbra-se que a experiência brasileira indica que a admissibilidade de ações constitucionais para questionar graves violações de direitos humanos, associada à aplicação do processo estrutural, oferece alternativa institucional para cumprimento das determinações internacionais, mormente diante da ausência de mecanismos específicos e da omissão deliberada dos entes estatais.

Conclui-se que o fortalecimento do diálogo entre jurisdições, materializado por meio do processo estrutural, representa caminho promissor para efetivação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. O modelo supera a dicotomia entre soberania nacional e proteção internacional dos direitos humanos, reconhecendo a complementariedade entre os sistemas de proteção e a necessidade de articulação institucional para garantia efetiva dos direitos fundamentais.

Certo é que a efetividade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos depende da capacidade dos Estados em implementa suas decisões no âmbito interno. O diálogo entre jurisdições, instrumentalizado pelo processo estrutural, constitui mecanismo apto a transformar as determinações internacionais em mudanças concretas na realidade institucional brasileira, promovendo a transição de estado de coisas violador de direitos para ordem jurídica compatível com os compromissos internacionais assumidos pelo país em matéria de direitos humanos.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2020.

CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade, e justificação.* Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Demandas estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: as promessas da Constituição de 1988 e a transformação de realidades inconstitucionais no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 113, n. 1068, out. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.* Sentença de 16 de fevereiro de 2017

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020.

FACHIN, Melina Girardi; SCHUBERT, Marcus Vinicius Porcaro Nunes. Litígio estrutural: Encruzilhadas entre jurisdição constitucional e a Corte Interamericana. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 369–403, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a361.

FERREIRA, Hélio Rios. *Processo dialógico e a efetividade da tutela coletiva contra o Poder Público.* Belo Horizonte: Fórum, 2023.

FISS, Owen. *The Civil Rights Injunction.* A origem do processo estrutural. Juspodivm. 2025

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Aproximações teóricas à noção de soberania enquanto *potestas* e sua limitação por meio da convencionalização do direito e da atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcilio. SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.). *Direitos fundamentais na perspectiva da democracia interamericana 2020/2021.* Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021.

MORAES, Maria Valentina de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil: propostas de instrumentalização do Estado na perspectiva das sentenças estruturantes.* 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024. Livro eletrônico.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.* 22. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional.* 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil.* 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional.* 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia.* Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.* 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática.* São Paulo: JusPODIVM, 2024.

Informação deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas bibliográfica (ABNT):

MARINHO DOS SANTOS, Thiago. Decisões estruturantes e processo estrutural: um diálogo entre o caso Favela Nova Brasília e a ADPF 635. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, vol. 26, jan./dez. 2026, e026043. São Paulo: ESDC, 2026. ISSN: 1983-2303 (eletrônica). DOI: https://doi.org/10.62530/e026043.

Recebido em 12/06/2026
Aprovado em 19/07/2026

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br
Com essa licença os artigos são de acesso aberto que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado

Créditos de autoria
Os autores são responsáveis pelo artigo e desempenharam todos os papéis da classificação CRediT (Contributor Roles Taxonomy).

Declaração sobre conflito de interesses
Não há conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento
Esta pesquisa não foi realizada com financiamento.

Editores Responsáveis
Carol de Oliveira Abud e Marcelo Lamy.