



**A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE  
A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADPF 635 (ADPF DAS FAVELAS) PELO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL\***

**PUBLIC PARTICIPATION IN STRUCTURAL LITIGATION: ANALYSIS BASED  
ON THE JUDGMENT OF ADPF 635 (FAVELAS ADPF) BY THE BRAZILLIAN  
SUPREME COURT**

Eliziane Fardin de Vargas<sup>1</sup>  
Bárbara Santiago de Lima<sup>2</sup>

**Resumo:** o artigo pretende analisar como foi garantida a participação dos grupos afetados pela situação de violência e letalidade policial das favelas do Rio de Janeiro na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Utilizando o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento analítico, inicialmente, explora-se sobre a importância da participação pública nos processos estruturais, com o viés de dar respostas mais adequadas e efetivas ao problema estrutural o qual se pretende combater através de um litígio estrutural. Na sequência, analisa-se o litígio estrutural judicializado a partir da ADPF 635, averiguando como ocorreu a inclusão dos grupos afetados ao processo estrutural.

**Palavras-chave:** ADPF das Favelas; litígios estruturais; participação pública; processo estrutural; Supremo Tribunal Federal.

**Abstract:** The article aims to analyze how the participation of groups affected by the situation of violence and police lethality in the favelas of Rio de Janeiro was ensured in the (ADPF) 635. Using the deductive approach and the analytical procedure method, initially, it explores the importance of public participation in structural litigation, with the aim of providing more adequate and effective responses to the structural problem being addressed through structural injunctions. Subsequently, it analyzes the judicialized structural litigation from ADPF 635, examining how the affected groups were included in the structural litigation.

---

\* Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, e é resultante das atividades do projeto de pesquisa ““Fórmulas” de aferição da “margem de apreciação do legislador” (Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers) na conformação de políticas públicas de inclusão social e de proteção de minorias pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo CNPq (Edital Universal – Edital 14/2014 – Processo 454740/2014-0) e pela FAPERGS (Programa Pesquisador Gaúcho – Edital 02/2014 – Processo 2351-2551/14-5). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP) e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP), ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista CAPES/Prosup, modalidade I. E-mail: [elizianefardin@hotmail.com](mailto:elizianefardin@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista CNPq. E-mail: [bsantiago@mx2.unisc.br](mailto:bsantiago@mx2.unisc.br)



**Keywords:** Favelas ADPF; structural injunctions; public participation; structural litigation; Brazillian Supreme Court.

## 1 Introdução

A violação sistemática de direitos humanos e fundamentais nas incursões policiais nas favelas da Rio de Janeiro não é tema recente, inclusive, a situação perpassou pela apreciação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos através do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Levado o caso a julgamento pela via contenciosa, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no ano de 2017 condenou o Estado brasileiro por sua posição de inércia e omissão diante da perpetuação da situação violadora e traçou medidas de não repetição, algumas das quais permanecem incumpridas pelo Estado.

A falta de articulação interna a fim de dar cumprimento as medidas estabelecidas na decisão da Corte IDH e o agravamento da situação de violência e letalidade nas atuações policiais nas favelas, mesmo após a decisão interamericana, fez com que a situação fosse questionada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635/DF. Desde o reconhecimento da natureza estrutural dessa ação, o STF tem destacado a necessidade desse tipo de litígio estrutural ser conduzido a partir das bases teóricas do processo estrutural, a partir das quais a ampliação da participação pública no processo judicial é essencial.

Considerando a importância da escuta dos grupos de pessoas afetadas para o tratamento jurisdicional de um problema estrutural e sistêmico de violação aos direitos humanos e fundamentais, como é o tema tratado na ADPF das Favelas, têm-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: se e como o Supremo Tribunal Federal garantiu a participação pública dos grupos afetados pela situação de violência e letalidade policial das favelas do Rio de Janeiro durante a condução judicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635?

Para responder ao problema de pesquisa proposto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Tem-se como objetivos específicos do estudo: 1º realizar uma abordagem introdutória a respeito dos processos estruturais e da importância da participação pública na construção de respostas judiciais aos litígios estruturais, e, 2º analisar a decisão exarada pelo mais alto tribunal brasileiro na ADPF 635/DF, pretendendo identificar se houve uma efetiva



participação pública dos grupos afetados pelo problema estrutural, assim como, averiguar quais foram as estratégias utilizadas pelo mais alto tribunal brasileiro para garantir a participação pública da população das favelas naquele processo estrutural.

## 2. Participação pública enquanto pressuposto dos processos estruturais

Importa inaugurar o debate explicitando que os litígios estruturais são problemas policêntricos de alta complexidade, que exigem, para a sua solução, uma reestruturação profunda no modo como operam instituições estatais que violam direitos fundamentais devido aos seus atos omissivos ou comissivos; geralmente envolve a readequação e/ou implementação de políticas públicas, a fim de sanar eventuais afrontas aos direitos humanos fundamentais. Em vista disso, a judicialização de um litígio estrutural pretende eliminar a causa fonte do conflito/problema, não somente enfrentar as consequências dele decorrente, de modo que o processo judicial estrutural tem a intenção de reconstruir um estado de coisas, e não apenas reparar atos isolados de violação de direitos. (França; Casimiro; Nóbrega, 2022, p. 264)

Dado que o processo estrutural tem como característica a multipolaridade, de modo que demandas dessa natureza englobam conflitos nos quais convergem uma multiplicidade de interesses diversos, e considerando que em tais controvérsias é fundamental proporcionar ao magistrado uma visão abrangente de todo o contexto envolvido, torna-se absolutamente imprescindível que todas as partes possam participar e terem seus pontos de vista considerados ao longo do processo. (Arenhart, 2022, p. 1128)

O fomento à participação pública nos processos estruturais não só contribui para a construção de decisões judiciais mais eficientes, adequadas e justas, bem como, afasta as críticas direcionadas à legitimidade da atuação jurisdicional e a falta de capacidade técnica dos tribunais para promoverem transformações sociais via decisão judicial, uma vez que aproxima os envolvidos no litígio estrutural do processo de construção das medidas judiciais de tratamento da situação através de um diálogo democrático. Nesse sentido, Arenhart afirma que:

A participação direta da comunidade envolvida — e que será atingida pela decisão coletiva, sobretudo de caráter estrutural — oferece vantagens que são desejáveis para a **legitimidade da atividade jurisdicional**. Permite a **construção de soluções consensuais coletivas com eficácia social ampla**, e sempre mais desejáveis no âmbito de processos estruturais, a par de oferecer amparo para o exercício democrático do poder estatal, representado aqui pela função jurisdicional. (Arenhart, 2022, p. 1130, grifo nosso)



Susan Sturm, ao analisar os critérios para a implementação de remédios estruturais pelo Poder Judiciário, identifica a participação como elemento essencial nesse processo, seja para garantir a dignidade daquelas pessoas diretamente envolvidas pelo litígio estrutural — considerando-as como parceiras na construção de efetivas soluções ao problema —, bem como, devido ao efeito engajador que a participação das partes e do Poder Público gera sobre a fase de implementação do remédio estrutural. (Sturm, 1991, p. 1392-1393)

Assim, de acordo com Serafim e Albuquerque (2020, p. 318), quando a participação pública é posta em prática em um processo estrutural:

há um ganho epistêmico no processo de tomada de decisão, já que **mais pontos de vista serão levados em consideração e, conseqüentemente, há uma maior chance de identificar as reais causas do problema.** Além disso, **há maior transparência na atuação estatal**, que precisa justificar publicamente suas decisões, e aumenta-se a chance do Poder Público se comprometer com a resolução da demanda. Afinal, as medidas a serem executadas não serão impostas pelo Judiciário, mas construídas, por meio do diálogo, com os segmentos populacionais afetados. (Serafim; Albuquerque, 2020, p. 318, grifo nosso)

Portanto, a decisão estrutural será dialógica e participativa, devido ao caráter experimentalista da atuação jurisdicional em processos estruturais. Esse viés experimentalista faz com que o Poder Judiciário busque estimular os processos deliberativos, integrando a ele o segmento populacional afetado e as diversas instituições públicas e privadas interessadas na demanda estrutural, para que, de maneira conjunta, possam debater sobre as alternativas viáveis para terem atendidos seus direitos, cessada a afronta e eliminada a causa matriz do problema (Albuquerque; Serafim, 2020, p. 648). Assim, o processo estrutural conforma uma verdadeira arena de debate, na qual vários pontos de vista e interesses são ouvidos, debatidos e interferem na elaboração da solução que será expedida pelo Poder Judiciário. (Arenhart, 2022, p. 1145)

Sobre essa postura ativista e dialogal do Poder Judiciário diante de litígios estruturais, Albuquerque e Serafim destacam que não só o diálogo institucional deve ser concretizado, mas também o diálogo das instituições do poder público para com os grupos afetados:

o cooperativismo constitucional e o diálogo institucional criado nas sentenças estruturais devem englobar não só o Judiciário e os órgãos do Poder Público responsáveis por elaborar e executar políticas públicas, mas também **os segmentos populacionais afetados pela omissão política. Ouvir esses grupos sociais, geralmente sub-representados na arena política, pode contribuir significativamente para a eficiência e a legitimidade do processo estrutural.** (Albuquerque; Serafim, 2020, p. 654, grifo nosso)



Em síntese, na condução dos processos estruturais os Tribunais desempenham a função de verdadeiros fóruns deliberativos. Essa caracterização não se fundamenta na premissa de que esses irão formular políticas públicas de forma unilateral, mas sim na sua capacidade de construir um espaço propício para a concretização de um diálogo institucional amplo, que engloba, inclusive, os segmentos populacionais diretamente impactados pela atuação estatal. (Albuquerque; Serafim, 2020, p. 655)

Sendo assim, percebe-se que em litígios estruturais é necessário existir uma ampla abertura para a participação democrática da sociedade e a primazia pelo diálogo, tanto institucional quanto das instituições do Poder Público para com os afetados. Considerando que a concretização desse diálogo é uma tarefa bastante complexa, a qual exige mecanismos próprios para a sua efetivação, assim como, tendo em vista que grande parte dos problemas enfrentados pela sociedade são policêntricos, ou seja, composto por uma multiplicidade de interesses que dificulta ainda mais a tarefa de integração dialógica, “en tales casos, la audiencia pública aparece como la vía más apta para poder escuchar a las distintas partes dentro de un proceso que se distingue por su complejidad.”. (Lorenzetti, 2014, p. 346)

Atento a isso, e como veremos a seguir, diante de litígios estruturais o Poder Judiciário brasileiro tem utilizado das audiências públicas como campo de escuta e diálogo com as partes afetadas. Nessa toada, Machado (2023, p. 120) salienta que a audiência pública representa um mecanismo importante para conferir legitimidade e excelência à decisão judicial, vez que possibilita ampliar a participação democrática de múltiplos sujeitos, assim como oportuniza a reunião de informações que serão utilizadas na fundamentação da decisão judicial.

Apesar de inexistir no ordenamento jurídico brasileiro legislação que trate especificamente do procedimento das audiências públicas, mesmo assim, as audiências públicas “configuram como importante instrumento legitimador dos interesses primordiais da sociedade, vez que sua realização pluraliza o debate e amplia o conhecimento de todas as estruturas e litígios multifacetados e irradiados que se encontram imiscuídos em um processo estrutural.”. (Machado, 2023, p. 124)

Portanto, como visto, o diálogo é elemento intrínseco dos processos estruturais para a construção conjunta de sentenças estruturais efetivas e de impacto transformador. Esse diálogo será não só institucional, como das instituições com os grupos de pessoas atingidas pelo problema estrutural. Para que esse amplo diálogo seja possível, faz-se necessário fomentar a participação pública nos processos estruturais, de maneira que a realização de audiências públicas é uma, entre tantas outras, estratégias que viabilizam a aproximação da sociedade civil



ao diálogo judicial.

Superada a exposição das bases teóricas desse estudo, passa-se, na sequência, a explorar se, e como, o Supremo Tribunal Federal garantiu a participação pública no julgamento da ADPF 635, averiguando quais os instrumentos empregados para realizar essa aproximação e diálogo com os grupos afetados pelo problema estrutural.

### **3. A participação pública na ADPF 635/DF: as audiências públicas e a condução processual dialógica pelo Supremo Tribunal Federal**

Como mencionado anteriormente, a situação de violência e letalidade policial das incursões policiais nas favelas do Rio de Janeiro passou previamente pela apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no julgamento do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil (2017). Naquela ocasião se impôs como dever do Estado providenciar a formulação e implementação de uma série de medidas voltadas a evitar que novas violações semelhantes ocorressem, e dentre elas cabe destacar a medida de não repetição que exige o estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade e violência policial<sup>3</sup>. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p. 78)

Salienta-se que, mesmo após a decisão da Corte IDH, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, o Rio de Janeiro permanece ocupando a quarta posição no índice de estados brasileiros com maior número de casos de letalidade policial (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 64). Ademais, ao comparar os índices de letalidade policial no estado antes e após a decisão da Corte IDH, observa-se um aumento significativo no número de mortes decorrentes de operações policiais. Entre 2017 (ano da condenação do Brasil na Corte IDH) e 2022, o número de mortes em intervenções policiais no Rio de Janeiro cresceu de 1.117 em 2017 para 1330 vítimas em 2022. Por meio dessa análise comparativa dos dados, evidencia-se a ausência de efetividade da decisão, pois não se observou uma redução no número de fatalidades decorrentes de abordagens policiais. Pelo contrário, os números indicam um aumento no total de vítimas após a decisão, o que pode ter decorrido, em

---

<sup>3</sup> De acordo com parágrafo 322 da decisão: “ante a gravidade dos dados apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados.”. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p. 78)



grande medida, em razão da inércia e do posicionamento recalcitrante do Estado brasileiro em acatar e implementar as medidas preventivas e corretivas exaradas pela Corte IDH. (Vargas; Oliveira; Lima, 2023, p. 114-115)

Considerando esse panorama de afronta aos direitos humanos e fundamentais demasiadamente alarmante e da inércia do Estado brasileiro diante da decisão da Corte IDH, em novembro de 2019 o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuíza perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635/DF. Os juristas Daniel Sarmiento e João Gabriel Madeira Pontes — representantes do partido político demandante —, enfatizam que diante dessa postura obstinada em não acatar a determinação da Corte IDH, torna-se imprescindível uma intervenção efetiva por parte do STF. Tal intervenção é justificada pela maior proximidade e capacidade do STF, em comparação à Corte IDH, para exigir do Estado brasileiro uma resposta adequada, especialmente considerando a fragilidade dos mecanismos destinados à efetivação das decisões internacionais. Além disso, no contexto da proteção interamericana de direitos humanos, a interação entre a jurisdição internacional e a doméstica deve ser caracterizada pela complementaridade e sinergia, e não pela exclusão mútua. (Sarmiento; Pontes, 2023, p. 192)

Sendo assim, a ação proposta perante o STF pretendia exigir a elaboração e implementação de uma política de segurança pública que reduzisse a crescente letalidade e violência policial no estado do Rio de Janeiro, almejando proteger, especialmente, a população pobre e negra residente nas regiões de periferia, por constituírem a maior parte do percentual de vítimas de incursões policiais.

Em relação a latente preocupação dos proponentes da ADPF em proteger a população pobre e negra que reside nas favelas, as informações constantes no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023 reforça o cabimento dessa preocupação, vez que os dados permitem identificar um bem delimitado perfil das vítimas de letalidade policial, reflexo do consolidado racismo estrutural que historicamente permeia a sociedade brasileira. Em 2022, no Brasil, constatou-se que 83% dos óbitos decorrentes de intervenções policiais eram de pessoas negras, sendo que 76% situavam-se na faixa etária compreendida entre 12 e 29 anos. Emerge, portanto, a persistente tendência de direcionamento da letalidade policial em detrimento dos jovens negros, predominantemente pertencentes às camadas socioeconômicas menos favorecidas e residentes em áreas periféricas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 64). Com vistas nessa seletividade do grupo atingido, salienta-se que a ADPF 635, diferentemente da decisão da Corte IDH, enfoca diretamente na violência e letalidade policial como um reflexo



do racismo estrutural, sendo esse um dos elementos centrais da ação. (Osmo; Fanti, 2021, p. 2120)

Salienta-se que as medidas cautelares solicitadas não foram deferidas em um único momento isolado, mas sim, gradativamente. Inicialmente, em 18 de agosto de 2020, foram deferidas as primeiras medidas, destinadas à: 1) restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais; 2) determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde à preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais; 3) exigir a observância de diretrizes em operações policiais próximas de escolas; 4) garantir a documentação das provas periciais; 5) garantir a participação das vítimas e/ou familiares nas investigações; 6) conceder prioridade na tramitação de investigações relativas à mortes de crianças e/ou adolescentes por ação policial; 7) designar um promotor plantonista para controle externo das polícias, e; 8) suspender o art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019. (Supremo Tribunal Federal, 2020, p. 06-07-08)

Nos dias 16 e 19 de abril de 2021 conduziu-se audiência pública no âmbito do STF, a qual contou com a presença de diversos representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil. Esta audiência igualmente contou com intervenções de familiares de vítimas das incursões das forças policiais (Supremo Tribunal Federal, 2022, p. 491). Conforme observado por Sarmiento e Pontes (2023, p. 186), a inclusão das vozes da população em uma instituição central da democracia brasileira, como o STF, representa um feito significativo, ainda que infelizmente raro. Segundo os autores, o envolvimento dessas vozes no debate constitucional — muitas vezes marginalizadas e silenciadas — já constitui, por si só, uma conquista.

França, Casimiro e Nóbrega (2022, p. 269) afirmam que a ADPF 635 proporcionou a realização de uma audiência pública de caráter histórico, viabilizando que familiares de vítimas de ações policiais expusessem ao STF a crua realidade vivenciada nas comunidades. Além disso, uma variedade de entidades atuantes na defesa dos residentes dessas localidades pôde participar do evento, incluindo o Movimento Negro Unificado, Movimento Mães de Manguinhos, Observatório de Favelas e Fórum Basta de Violência, entre outros.

O propósito primordial desta audiência era recolher informações que pudessem auxiliar o governo estadual na elaboração de um plano voltado à diminuição da letalidade perpetrada pelas forças policiais, demonstrando, assim, o potencial desestabilizador inerente a esta iniciativa. A diversidade de participantes na audiência, especialmente representada por moradores das comunidades e familiares de vítimas da violência policial, assume relevância inegável. Esta ação estrutural possibilitou que esse grupo minoritário fosse capaz de expressar



demandas importantes, as quais muitas vezes são negligenciadas nos circuitos políticos convencionais, evidenciando o papel de plataforma de manifestações que o STF pode desempenhar nesse contexto. (França; Casimiro; Nóbrega, 2022, p. 269)

Após a realização da audiência pública e da escuta ativa dos afetados pela situação, em 03 de fevereiro de 2022 o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu novas medidas cautelares relacionadas à obrigação do estado do Rio de Janeiro em implementar as medidas atinentes: 1) a elaboração, em um prazo de 90 dias, de um plano direcionado à redução da letalidade policial; 2) a criação de um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no âmbito do Observatório de Direitos Humanos, situado no Conselho Nacional de Justiça; 3) a adoção de novas diretrizes no que tange às abordagens empregadas em buscas domiciliares; 4) a exigência de disponibilização de ambulâncias durante operações policiais; e 5) a instalação de dispositivos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo tanto em viaturas policiais quanto nas fardas dos agentes de segurança, seguido pelo armazenamento digital dos respectivos arquivos, no prazo de 180 dias. (Supremo Tribunal Federal, 2022, p. 05-06-07-08)

Assim, embora não se reconheça expressamente que a realização da audiência pública tenha diretamente influenciado no posterior deferimento de novas medidas cautelares complementares, pode-se observar que os debates traçados na audiência pública sortiram efeitos sobre o posicionamento dos Ministros do STF ao caso, já que em diversos trechos de votos dos Ministros se percebe a presença de argumentos trazidos pela sociedade civil na audiência pública. (Supremo Tribunal Federal, 2022, p. 32-33-34-40-68-83)

Ademais, observa-se que o processo em questão não só prioriza o protagonismo e o empoderamento da população afetada, mas também engloba uma carga de interação e diálogo entre a sociedade, o grupo de pessoas afetadas e as instituições públicas e policiais. Isso se deve ao fato de que a decisão demanda que o poder público elabore um plano destinado a reduzir a letalidade policial, o qual será posteriormente avaliado pelo colegiado do Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã. Em relação a esse colegiado, considerando o êxito na realização da audiência pública, o STF propôs a criação desse Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, vinculado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual deverá ser composto por representantes do STF, da força policial, da sociedade civil, bem como por pesquisadores, incumbidos de assessorar o mais alto tribunal brasileiro na avaliação do plano apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e de propor soluções e ajustes que possam se mostrar necessários. (Supremo Tribunal Federal, 2022, p. 68-528)

Apesar da ausência de uma data definitiva para o encerramento da tramitação da ação



junto ao STF, é perceptível que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 já obteve progressos notáveis. Isso se evidencia tanto pela participação ativa de coletivos de favelas e de mães de vítimas da violência policial no processo estrutural perante o STF, quanto pela notável diminuição dos índices de letalidade policial após a realização da audiência pública e da concessão das primeiras medidas cautelares na referida ação, percebendo-se uma queda de 34,66% no percentual de mortes por intervenção policial no estado do Rio de Janeiro, registrando em 2023 um total de 869 óbitos, ou seja, 461 mortes a menos do que no ano de 2022, que registrou 1.330 óbitos. (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024, p. 70)

Portanto, respondendo ao questionamento sobre se o STF promoveu a participação pública no processo estrutural da ADPF das Favelas, da análise da decisão é possível extrair que sim. No que tange ao modo como essa participação pública foi promovida, observou-se que a realização da audiência pública e a criação do Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã foram as principais estratégias voltadas a promover que as pessoas afetadas e organizações interessadas no litígio estrutural participassem, fossem ouvidas, debatessem e fossem integradas as fases de elaboração, implementação e fiscalização das medidas estabelecidas na decisão judicial.

## **Conclusão**

Os litígios estruturais, quando judicializados e conduzidos através de um procedimento estrutural, exigem, necessariamente, uma intensa participação pública e efetivo diálogo para que o resultado da litigância estrutural, ou seja, as medidas advindas da decisão estrutural, sejam efetivas, sendo capazes de promover mudanças dotadas de significativo impacto, transformando a situação de desconformidade com os ditames constitucionais e repelindo a incidência de novas violações de semelhante natureza.

Portanto, é necessário traçar alternativas de soluções aos litígios estruturais a partir de uma visão de dentro do problema, considerando que as experiências e contribuições daqueles que convivem com a situação demandada podem fornecer prismas diversos dos observados pelas instituições públicas e pelo Poder Judiciário. Atento a essa centralidade que ocupa a participação pública nos processos estruturais, há uma intensa articulação do Poder Judiciário voltada à concretizar a integração dos grupos de pessoas afetadas ao diálogo jurisdicional. No entanto, características próprias dessa tipologia de litígio, como a policêntria, dificultam em



grande medida a tarefa da integração de diversos interesses a serem considerados na elaboração de medidas judiciais efetivas. Porém, destaca-se que a figura das audiências públicas no âmbito do Poder Judiciário tem representado uma alternativa que viabiliza a construção desse fórum de escuta ativa dos mais diversos pontos de vista que compõem uma ação estrutural, colaborando para a construção democrática, dialógica, cooperativa e participativa das decisões judiciais em processos estruturais.

Analisando esses aspectos da participação pública no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/DF (ADPF das Favelas), observou-se que o Supremo Tribunal Federal reconhece a importância da participação das pessoas residentes nas favelas na ação estrutural. Ademais, adota como estratégia de escuta à comunidade a realização de audiência pública no ano de 2021 para coletar informações, escutar a população afetada, possibilitar que grupos de movimentos interessados contribuíssem com a demanda, e ainda, por ocasião da audiência pode-se compilar informações para subsidiar a elaboração e enfrentamento da letalidade e violência das forças policiais nas incursões realizadas nas favelas.

Além disso, percebe-se que a participação pública integra não só a construção do plano de redução da violência e letalidade policial, bem como, é garantida nas fases de aprovação, avaliação da efetividade e fiscalização do cumprimento desse plano, devido à presença de representantes da sociedade civil junto ao Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã.

Em síntese conclusiva, pode-se afirmar que o Supremo Tribunal Federal garantiu a participação pública da população das favelas na ADPF 635/DF através da realização de audiência pública e da integração de representantes desse coletivo no Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, órgão estrategicamente pensado para realizar o monitoramento constante dos reflexos práticos da decisão ao longo da implementação das medidas estruturais.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Orgs.). *Processos estruturais*. 4ª ed.. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 1132-1145.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635*. Distrito Federal. Rel. Min. Edson Fachin, 03 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464940/false>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Distrito Federal, 18 de agosto



de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433905/false>. Acesso em: 12 abr. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*: sentença de 16 de fevereiro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), San Jose da Costa Rica, 2017. Disponível em: [https://corteidh.or.cr/ver\\_expediente.cfm?nId\\_expediente=242&lang=es](https://corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?nId_expediente=242&lang=es). Acesso em: 11 abr. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Ações estruturais no Supremo Tribunal Federal: em busca de um acesso à justiça igualitário. *Revista de Processo*, v. 333, p. 259-281, 2022.

LORENZETTI, Ricardo. Las audiencias públicas y la Corte Suprema. In: GARGARELLA, Roberto (Comp.). *Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. 1. ed.. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. p. 345-354.

MACHADO, Mariana Marinho. Audiências públicas em demandas estruturais: o caso da rodovia PI 245. In: BOCHENEK, Antônio César (Coord.). *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam: Volume 2*. São Paulo: Tikibooks, 2023. p. 113-127.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Mapa de segurança pública 2024*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/mapa-da-seguranca-publica-2024>. Acesso em: 12 abr. 2024.

OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo. *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2102-2146, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WFgSmg3KTRhYcWK93cg6wkH/#>. Acesso em: 11 abr. 2024.

SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. A ADPF das Favelas: segurança pública, Constituição e o papel do STF na proteção dos grupos marginalizados. In: SCHREIBER, Anderson; MELO, Marco Aurélio Bezerra de (Orgs.). *Direito e transformação social*. 11.ª ed.. São Paulo: Editora Foco, 2023. p. 185-203.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. A descriptação do poder pelos processos estruturais: uma análise da experiência sul-africana. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v.23, n.46, p. 299-323, 2020.

STURM, Susan P. A normative theory of public law remedies. *Georgetown Law Journal*, v. 79, p. 1357-1445, 1991.

VARGAS, Eliziane Fardin de; OLIVEIRA, Victória Scherer de; LIMA, Bárbara Santiago de.



Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil e os marcadores de letalidade policial após a decisão: as medidas de não repetição e a proteção de grupos vulneráveis. In: GORCZEVSKI, Clovis; CUSTÓDIO, André Viana (Org.). *Direito & Políticas Públicas*. Porto Alegre: Free Press, 2023. p. 95-117.