



Contempt of court: a importância de medidas coercitivas no processo estrutural¹

Contempt of court: the importance of enforcement measures in structural litigation

Contempt of Court: la importancia de las medidas coercitivas en los procedimientos estructurales

Matheus Casimiro²

Universidade Federal de Pernambuco (Recife, PE, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3963-3783>

E-mail: mcgserafim@gmail.com

Resumo

No processo estrutural dialógico, parte-se do pressuposto de que a aplicação de sanções pode comprometer a efetividade das decisões e a colaboração entre as partes. O artigo parte de premissa diversa, adotando a hipótese de que medidas coercitivas podem ser essenciais para a efetividade do processo estrutural. Para compreender a utilidade das sanções, estuda-se o instituto do *contempt of court*, desenvolvido na tradição do *common law* para situações em que autoridades e cidadãos deliberadamente descumprem ordens judiciais. Conclui-se que o *contempt of court* pode ser utilizado no Brasil, determinando-se o pagamento de multas diretamente pela autoridade responsável pelo descumprimento da ordem judicial, com base no art. 77, § 2º, do Código de Processo Civil.

Palavras-chave

Processo estrutural; litígio estrutural; controle judicial de políticas públicas; *contempt of court*; cumprimento de decisões judiciais.

¹ CASIMIRO, Matheus. Contempt of court: a importância de medidas coercitivas no processo estrutural. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 169-200, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a318>.

² Realiza estágio de pós-doutorado em Direito na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutor em Direito Público pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e graduado em Direito pela Universidade do Ceará (UFC). É um dos coordenadores do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais (LAPEDI-UFPE), na linha "Processos estruturais, Pragmatismo e Diálogos Institucionais". Assessor Especial da Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF) atuando no Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC).

Sumário

1. Introdução. 2. A importância do experimentalismo para o processo estrutural. 3. A desobediência deliberada e o seu risco para os grupos vulneráveis. 4. Diretrizes para a utilização do *contempt of court*. 5. Considerações finais.

Abstract

In the dialogical structural litigation, it is assumed that the application of sanctions can compromise the effectiveness of decisions and collaboration between the parties. This paper starts from a different premise, adopting the hypothesis that enforcement measures can be essential for the effectiveness of the structural litigation. In order to understand the usefulness of enforcement measures, it is studied the institute of contempt of court, developed in the common law tradition for situations in which authorities and citizens deliberately refuse to comply with court orders. It concludes that contempt of court can be used in Brazil, by ordering the payment of fines directly by the authority responsible for non-compliance with the court order, based on article 77, paragraph 2, of the Code of Civil Procedure.

Keywords

Structural litigation; structural disputes; judicial control of public policies; contempt of court; judicial compliance.

Contents

1. Introduction. 2. The importance of experimentalism for the structural litigation. 3. Deliberate disobedience and its risk for vulnerable groups. 4. Guidelines for the use of contempt of court. 5. Final considerations.

Resumen

En el proceso estructural dialógico, se supone que la aplicación de sanciones puede comprometer la eficacia de las decisiones y la colaboración entre las partes. El artículo parte de una premisa diferente, adoptando la hipótesis de que las medidas coercitivas pueden ser esenciales para la eficacia del proceso estructural. Para comprender la utilidad de las sanciones, se estudia el instituto del desacato al tribunal, desarrollado en la tradición del common law para situaciones en las que autoridades y ciudadanos incumplen deliberadamente las órdenes judiciales. Se concluye que el contempt of court puede ser utilizado en Brasil, ordenando el pago de multas directamente por la autoridad responsable del incumplimiento de la orden judicial, con base en el artículo 77, párrafo 2º, del Código de Proceso Civil.

Palabras clave

Proceso estructural; litigio estructural; control judicial de políticas públicas; desacato judicial; cumplimiento de decisiones judiciales.

Índice

1. Introducción. 2. La importancia del experimentalismo para el proceso estructural. 3. La desobediencia deliberada y su riesgo para los grupos vulnerables. 4. Directrices para el uso del *contempt of court*. 5. Consideraciones finales.

1. Introdução

Parte significativa das pesquisas sobre processos estruturais apresenta uma preocupação em comum: ressaltar o caráter dialógico que deve conduzir a relação entre o magistrado, o grupo afetado e os representantes do Poder Público e da sociedade civil em geral. No modelo conhecido como experimentalismo, o juiz não detalha as políticas públicas que devem ser executadas e não impõe sanções imediatas aos agentes públicos. Antes, procura construir uma relação colaborativa com a Administração Pública, apontando as graves falhas estruturais existentes e delegando aos órgãos competentes a elaboração de um plano de ação para solucionar o problema.

Em regra, os autores que estudam o tema, especialmente aqueles que defendem o modelo experimentalista, falam de sanções de forma genérica, alegando que são algo raro e eventual, já que podem comprometer o diálogo e a colaboração entre o Judiciário e os agentes públicos.³ Para os mais críticos, a aplicação de sanções por descumprimento a medidas estruturais configura verdadeira ameaça à democracia e à separação de poderes.⁴

³SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1015-1101, Feb. 2004. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1824&context=faculty_scholarship. Acesso em: 12 jun. 2024. No Brasil, em relevante artigo sobre os desafios ao cumprimento de decisões estruturais, Bruna Medina defende que “Cientificado o problema de indisponibilidade financeira do Poder Público para que se proceda à execução das decisões estruturais, ventilou-se que, ao invés da conduta adjudicatória e sancionadora em caso de descumprimento das decisões que prevejam a instituição de políticas públicas, a consensualidade deve ser privilegiada, priorizando o cumprimento gradual do plano negociado pelas partes envolvidas no litígio estrutural.”

⁴NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 7, p. 395- 411, 1984. Disponível em: <https://scholar.law.colorado.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2066&context=faculty-articles>. Acesso em: 12 jun. 2024.

De fato, medidas coercitivas não são o centro do processo estrutural, tampouco devem ser corriqueiras.⁵ No modelo experimentalista, o juiz atua como um coordenador da resolução do problema, possibilitando um maior engajamento entre os gestores públicos e os grupos afetados, para que dialoguem e construam as melhores soluções para o problema. Idealmente, a solução deve ser obtida por meio do engajamento ou compromisso significativo⁶ e da colaboração em boa-fé, não por meio da coação.

A realidade, no entanto, pode se apresentar bem diferente do cenário ideal. Ainda que apresentem justificativas teóricas relevantes para evitar a aplicação de sanções, autores podem partir de uma premissa equivocada: a boa-fé da Administração Pública em solucionar graves falhas estruturais identificadas pelo Judiciário. Se os agentes públicos tiverem vontade política e atuarem de boa-fé, é possível obter avanços significativos no tratamento de litígio estrutural sem o recurso às sanções. Contudo, nos casos em que inexistente interesse em solucionar o problema, o diálogo pode ser obstruído pelos próprios membros da Administração Pública.

Se os gestores públicos deliberadamente não colaboram para a resolução do litígio, desrespeitando as decisões judiciais que fixam medidas estruturais, é preciso responsabilizá-los pela desobediência e adotar medidas que favoreçam o cumprimento da ordem judicial.⁷ Como explica Susan Sturm,⁸ o sucesso de reformas estruturais depende do sistema de incentivos⁹ utilizado para influenciar a conduta dos gestores públicos e fazê-los colaborar, sendo a sanção por desacato um dos fatores utilizado para obter a cooperação. Importante ressaltar que a desobediência aqui referida não é apenas o não cumprimento da decisão por impossibilidade fática, mas por deliberada decisão de não atender à determinação judicial.

⁵DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. p. 132.

⁶Cf. SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

⁷VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 67-86.

⁸STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: strategies of judicial intervention in prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 138, n. 3, p. 882-884, 1990. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3801&context=penn_law_review. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁹ABREU, Rafael Sirangelo de. **Incentivos processuais: economia comportamental e nudges no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

Na tradição do *common law*, quando há desacato à ordem judicial, fala-se em *contempt of court*, instituto que busca assegurar o respeito à dignidade do Judiciário e o cumprimento de suas decisões.¹⁰ Remontando ao século XII,¹¹ a pena para o *contempt of court* já foi a execução sumária daquele que desacatava a ordem judicial.¹² No direito anglo-saxão, considera-se desacato a prática de qualquer ato que ofenda um tribunal na administração da justiça: tumultuar audiências, negar-se a prestar testemunho, ofender magistrados e, principalmente, descumprir uma ordem judicial.¹³

Dessa forma, a presente pesquisa parte de hipótese oposta a geralmente defendida pelos autores experimentalistas. A pergunta central é: quais diretrizes devem orientar o juiz na aplicação do *contempt of court* em processos estruturais? Para responder a essa pergunta, adota-se como metodologia de pesquisa, além da tradicional análise bibliográfica e documental, a realização de entrevistas com ministros do Supremo Tribunal Federal, assessores, professores e advogados que atuam em ações estruturais.

Com a realização de entrevistas, busca-se compreender melhor as dificuldades enfrentadas em ações estruturais e, a partir disso, propor diretrizes para a aplicação de sanções. As entrevistas foram realizadas em 2022 e 2023, assegurado o anonimato aos entrevistados que assim optaram. Adotou-se o modelo de entrevista semiestruturada, mais flexível e dinâmica. Foram formulados questionamentos predefinidos para todos os entrevistados, mas com a possibilidade de novas perguntas serem feitas durante a conversa com o entrevistado.

Quanto à estrutura, o trabalho conta com três tópicos. No primeiro, será apresentado o modelo experimentalista e sua importância para os processos estruturais. No segundo, analisaremos as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 635 e 709, que exemplificam a deliberada desobediência de agentes públicos a decisões estruturais. Por fim, o último tópico apresenta diretrizes para que o magistrado identifique como e quando deve utilizar o *contempt of court* no processo estrutural.

¹⁰ GOLDFARB, Ronald. The history of the contempt power. *Washington University Law Quarterly*, v. 1961, n. 1, p. 6-7, 1961. Disponível em: <https://journals.library.wustl.edu/lawreview/article/id/4108/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹¹ GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. *Washington University Law Review*, v. 88, n. 5, p. 1249, 2011. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1055&context=law_lawreview. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹² DUDLEY JR., Earl C. Getting beyond the civil/criminal distinction: a new approach to the regulation of indirect contempts. *Virginia Law Review*, v. 79, n. 5, p. 1034, 1993. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/valr79&i=1035>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹³ GROTE, Paul A. **Purging contempt**: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. p. 1248.

2. A importância do experimentalismo para o processo estrutural

Os processos estruturais podem ser definidos como um conjunto ordenado de atos jurídicos destinados a obter uma tutela judicial coletiva, capaz de transformar, gradualmente, um estado de coisas A, violador de direitos, em um estado de coisas B, adequado à proteção dos direitos que dele dependem.¹⁴ Como explica Marco Félix Jobim,¹⁵ os processos estruturais têm origem no caso *Brown v. Board of Education*, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas. Contudo, os Estados americanos, especialmente os do sul do país, não demonstraram reais intenções de implementar a decisão judicial. Assim, em 1955, a Corte determinou que os juízes locais promovessem a dessegregação racial, que deveria ser realizada o mais rápido possível (*with all deliberate speed*).¹⁶ A decisão ficou conhecida como *Brown II*.

Segundo Owen Fiss,¹⁷ a primeira década após *Brown I* (1954-1964) foi marcada por decisões com medidas genéricas. O juiz fixava uma proibição de não discriminar estudantes com base em critérios étnicos e determinava que os conselhos escolares apresentassem um plano para promover a dessegregação escolar. Na medida em que as dificuldades para a dessegregação persistiam, a segunda década pós-*Brown* (1964-1974) foi marcada por decisões mais detalhadas, que indicavam o que o Poder Público deveria fazer para implementar as reformas estruturais necessárias.

¹⁴ GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: JusPodivm, 2020. p.123; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres**: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas. Orientador: José Carlos Francisco. 2023. p. 62-64. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/cd4c7c49-e774-4c87-ba94-3549b7d0e382>; MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p.1273.

¹⁵ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional**: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2021. p.110-112; JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. **Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education (I e II)**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM 4. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 883-900. Em sentido contrário, Edilson Vitorelli defende que a origem dos processos estruturais não está na decisão da Suprema Corte, mas na atuação dos juízes locais que buscaram cumprir o que foi decidido em *Brown II*. Cf. VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. tiragem. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 70-71.

¹⁶ RENDLEMAN, Doug. *Brown II's all deliberate speed at fifty: a golden anniversary or a midlife crisis for the constitutional injunction as a school desegregation remedy*. **San Diego Law Review**, v. 41, n. 4, p. 1584-1586, 2004. Disponível em: https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/sdlr/article/2972/&path_info=uc.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

¹⁷ FISS, Owen M. **The civil rights injunction**. Bloomington: Indiana University Press, c1978. p. 12-14.

As decisões com medidas estruturais detalhadas passaram a ser utilizadas em casos diversos, não só quando havia problemas para implementar a dessegregação escolar. Como exemplo, podem-se mencionar decisões que indicavam a comida que deveria ser servida em uma prisão ou quanto tempo o preso poderia ficar em uma cela solitária;¹⁸ as cores das paredes e o tamanho dos sanitários nas celas e os parâmetros de tratamentos psiquiátricos;¹⁹ o currículo escolar e a distribuição dos professores;²⁰ a quantidade de banheiros para pacientes em instituições de saúde mental, bem como o espaço que cada um deveria ter e a temperatura do ar e da água nesses locais.²¹ Esse modelo de atuação jurisdicional ficou conhecido como comando e controle.

Quando o juiz atua no modelo de comando e controle, impõe ao Poder Público um conjunto de medidas estruturais detalhadas e unilaterais, na expectativa de resolver o problema com uma ou poucas decisões.²² Há um forte papel diretivo do juiz, que regula, de cima para baixo, como a instituição pública deve atuar para solucionar o litígio em questão.²³ Nesse modelo, as decisões costumam ser rígidas, e a avaliação do cumprimento está baseada no grau de observância das medidas estabelecidas pelo juiz. Exemplo paradigmático de comando e controle foi a atuação do juiz Frank M. Johnson, que elaborou sozinho uma ordem detalhada para corrigir as violações constitucionais das prisões do Alabama.²⁴

No entanto, o processo estrutural e o modelo de comando e controle não têm uma relação necessária, apenas contingente.²⁵ Existe um outro modelo de atuação judicial, mais adequado à resolução de litígios estruturais: o experimentalismo. Nele,

¹⁸ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2015. p.110. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>.

¹⁹ NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. p. 397.

²⁰ NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. p. 397.

²¹ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. p. 1021.

²² SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. p. 1021.

²³ STURM, Susan. Equality and the forms of justice. **University of Miami Law Review**, v. 58, n. 1, p. 61, 2003. Disponível em: <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1427&context=umlr>. Acesso em: 24 jun. 2024.

²⁴ YACKLE, Larry W. **Reform and regret: the story of federal judicial involvement in the Alabama prison system**. New York: Oxford University Press, 1989. p. 100-105.

²⁵ Ainda que esse tenha sido um modelo comum nos Estados Unidos da década de 1990, não se pode afirmar que ele é o predominante hoje. Autores como William Simon apontam o predomínio da abordagem experimentalista. Cf. SIMON, William H. Justice and accountability: activist judging in the light of democratic constitutionalism and democratic experimentalism. **Law, Culture and the Humanities**, v. 15, n. 3, p. 616, 2019. Disponível em: <https://>

o juiz não é o centro da reforma estrutural. Ele busca promover o diálogo entre as partes afetadas, fixa parâmetros gerais que devem orientar o diálogo, determina medidas emergenciais de proteção do grupo vulnerável e promove transparência e *accountability* do Poder Público.²⁶ O objetivo do experimentalismo é criar um ambiente deliberativo, capaz de produzir acordos provisórios que gerem uma transformação progressiva, levando em conta a complexidade do problema e a pluralidade de interesses envolvidos. Decisões proferidas conforme o modelo experimentalista têm dois potenciais efeitos importantes: desestabilizar instituições públicas que falham na proteção de direitos fundamentais, o que inviabiliza a permanência do *status quo*;²⁷ e democratizar o processo de tomada de decisão, incorporando novos atores e ouvindo as pessoas afetadas pela violação de direitos.²⁸

Analisando as contribuições do experimentalismo para os processos estruturais, Eduarda Cunha e Flavianne Nóbrega²⁹ afirmam que sua grande inovação é tornar o processo judicial um *locus* de deliberação pública, estimulando o debate e a cooperação entre o Poder Público e os grupos interessados na resolução do litígio. Sendo assim, a adoção do experimentalismo enfraquece boa parte das objeções aos processos estruturais, como a incapacidade técnica do juiz – já que este não atuará como o criador unilateral de políticas públicas –, a ameaça à separação de poderes e a possibilidade de um efeito *backlash* diante de decisões excessivamente rígidas e intrusivas.

Uma das principais vantagens é o reconhecimento da falibilidade dos atores envolvidos na resolução de problemas complexos. O litígio estrutural não surgirá nem será solucionado repentinamente. É necessário avaliar o cenário atual, elaborar um plano de ação que estabeleça políticas públicas, critérios que avaliem o seu

scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2987&context=faculty_scholarship. Acesso em: 24 jun. 2024.

²⁶ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. p. 1019-1020.

²⁷ DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, n. 1, p. 43-56, Feb. 1979. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/valr65&i=53>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²⁸ CANO BLANDÓN, Luisa Fernanda. Los límites de la justicia dialógica en la protección de los derechos sociales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, n. 49, p. 138, mayo/agosto 2021. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/7147>. Acesso em: 12 jun. 2024.

²⁹ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A importância do experimentalismo democrático na resolução de litígios estruturais pela via judicial: flexibilidade e participação no controle de políticas públicas. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 9, n. 2, p. 227, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/998>. Acesso em: 12 jun. 2024.

desempenho e monitoramento para acompanhar a implementação da reforma estrutural.³⁰ De tempos em tempos, será necessário reajustar o plano e, eventualmente, o Judiciário precisará proferir novas decisões.³¹

O reajuste do plano não significa que o Poder Público não quis colaborar. Na verdade, o governo pode atuar com boa-fé na busca de uma solução adequada. Ainda assim, por estar enfrentando problemas policêntricos e complexos, há sempre um grau de imprevisibilidade. Por isso, a pretensão de fazer uma decisão única, contendo, de uma só vez, tudo o que será necessário para reformar uma instituição pública, não só permite ao juiz desempenhar uma função para a qual não está capacitado, mas também é uma ideia irrealizável.

Ao apostar no diálogo e em decisões flexíveis, o experimentalismo adota a lógica da tentativa e erro.³² À medida que as ações são implementadas, os seus resultados são monitorados, e reajustes são feitos. Caso as ações iniciais não funcionem, ou funcionem parcialmente, novas decisões são proferidas, e o plano de ação é alterado. Ao elaborar o plano, o Poder Público deve considerar as demandas do grupo afetado e a decisão judicial proferida. Todos os envolvidos devem atuar para que a reforma estrutural seja alcançada. O modelo experimentalista ressalta a insuficiência de atuações rígidas e unilaterais, que se apresentam como soluções fáceis e rápidas para problemas antigos e complexos.

Apesar de estar pautado no diálogo e de deixar a elaboração do plano de ação com os órgãos administrativos, o juiz que atua conforme o modelo experimentalista não pode ser ingênuo. Quando ocorrer uma reiterada desobediência à ordem judicial, a aplicação de sanções, inclusive ao agente diretamente responsável pelo não cumprimento, pode incentivar os demais agentes públicos a levarem a sério as suas obrigações e a contribuírem com a implementação de reforma estrutural.³³ Caso contrário, além do diálogo institucional vazio, os direitos do grupo vulnerável vítima do litígio estrutural podem ser gravemente comprometidos, como mostram os exemplos do próximo tópico.

³⁰ VILJOEN, Sue-Mari; MAKAMA, Saul Porsche. Structural relief - a context-sensitive approach. *South African Journal on Human Rights*, v. 34, n. 2, p. 220, 2018. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/soafjhr34&i=212>. Acesso em: 12 jun. 2024.

³¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. p.111-112.

³² ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres**: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas. p.128.

³³ STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: strategies of judicial intervention in prisons. p. 893.

3. A desobediência deliberada e o seu risco para os grupos vulneráveis

Até o momento, o STF tem conduzido as ações estruturais de sua competência conforme a lógica do experimentalismo, buscando construir diálogo institucional com os demais Poderes e delegando à Administração Pública a função de elaborar um plano de ação para solucionar o problema identificado. Os dois ministros³⁴ entrevistados concordam que as ações estruturais devem ser pautadas pelo diálogo institucional e que são instrumentos capazes de promovê-lo.

No entanto, a preocupação com o desacato está sempre presente. Segundo o assessor 01,³⁵ em alguns casos os ministros até desejam adotar medidas mais incisivas ou detalhadas, mas temem que os demais Poderes descumpram o que for estabelecido e a autoridade do Tribunal seja comprometida.³⁶ Assim, optam por adotar uma postura cautelosa e dialógica, deixando o Executivo com uma maior margem de atuação.

Duas ADPFs mostram como o desacato pode ocorrer em ações estruturais. O primeiro exemplo é a ADPF nº 635,³⁷ também chamada de ADPF das favelas, que questiona a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, especialmente a crescente letalidade da atuação policial em comunidades periféricas. A ação possibilitou uma audiência pública histórica, nos dias 16 e 19 de abril de 2021, com a participação de representantes de movimentos sociais, organizações e entidades relacionadas aos direitos humanos e às vítimas de violência do Estado.

Em 05.06.2020, o ministro Edson Fachin, relator da ação, suspendeu a realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19. As operações só poderiam ocorrer em casos absolutamente excepcionais,

³⁴ MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo; MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

³⁵ ASSESSOR 01. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

³⁶ ASSESSOR 01. **Depoimento** [jul. 2022].

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Relator: Ministro Edson Fachin, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 26 jan. 2023.

tendo a Polícia do Rio de Janeiro o dever de justificar as medidas que adotaria por escrito e de comunicá-las ao Ministério Público estadual. A medida cautelar obteve bons resultados na diminuição da letalidade policial. Segundo pesquisa realizada pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, da Universidade Federal Fluminense (UFF), e a iniciativa Fogo Cruzado, houve uma redução de 72,5% dos óbitos decorrentes de operações policiais em relação à média de mortes no mesmo período entre 2007 e 2009.³⁸ Entretanto, os bons resultados foram interrompidos em 2021, com reiterados descumprimentos à decisão do ministro Fachin, o que levou a pelo menos duas chacinas: a do Jacarezinho, com a morte de 28 pessoas, e a do Complexo do Salgueiro, com ao menos oito mortos.³⁹

A ADPF 635 enfrentou outro grave problema de descumprimento. O ministro Edson Fachin determinou a instalação de câmeras nas fardas e veículos da Polícia Militar, mesmo para equipes policiais como o Batalhão de Operações Especiais (Bope) e a Coordenadoria de Recursos Especiais (Core). Com a pressão criada pela ADPF e pela chacina do Jacarezinho, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro aprovou, em junho de 2021, a Lei nº 9.298/2021, que determina a implantação de câmeras no fardamento dos policiais e em suas viaturas. No entanto, em maio de 2022, as câmeras ainda não tinham sido instaladas. Atualmente, segundo o Coronel Renan Oliveira,⁴⁰ há cerca de 10 mil câmeras em utilização no Estado, sendo a maioria de uso individual dos policiais.

Apesar desse avanço inicial, outros obstáculos à implementação surgiram. Mesmo com a decisão do Tribunal, a Polícia Militar questionou a necessidade de utilizar as câmeras no Bope, alegando o risco de que a divulgação dessas imagens possa comprometer o esquema tático do grupo. Além disso, o acesso às imagens por vítimas de violência policial, seus familiares e representantes legais ainda é difícil. Em decisão proferida em 05.06.2023, o ministro Edson Fachin reiterava o dever de transparência da Polícia Militar, determinando que o Estado do Rio de Janeiro adote todas as providências técnicas necessárias para garantir: o acesso nos casos

³⁸ GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS; FOGO CRUZADO. **Operações policiais e ocorrências criminais**: por um debate público qualificado. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2020_Relatorio-Geni_ADPF-635-impactos-e-correlacoes_versao_Final.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

³⁹ VIEIRA, Athos. A chacina do Salgueiro e a guerra de extermínio em nome das drogas. *El País*, 2 dic. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-12-02/a-chacina-do-salgueiro-e-a-guerra-de-extermínio-em-nome-das-drogas.html>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁴⁰ OLIVEIRA, Renan Gomes de. **Depoimento** [out. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

em que há investigações em andamento; o envio imediato das mídias ao Ministério Público do Rio de Janeiro; a regular disponibilização à Defensoria Pública do Rio de Janeiro; e o efetivo acesso por vítimas da ocorrência e seus familiares, por meio de seus representantes legais.⁴¹

O segundo exemplo é a ADPF 709. Durante a pandemia de covid-19, haja vista a insuficiência das ações ordinárias para tratar de políticas de saúde complexas,⁴² duas relevantes ações estruturais foram ajuizadas no STF. Em maio de 2020, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) ajuizou a ADPF nº 709, tratando de dois problemas principais: (i) abordar a necessidade de adoção de medidas de proteção e promoção da saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC); e (ii) propor medidas mais amplas voltadas aos Povos Indígenas em geral. No julgamento da medida cautelar, confirmada pelo Pleno do Tribunal em 05.08.2020, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, fixou algumas importantes medidas para a proteção dos grupos indígenas: criação de barreiras sanitárias que impeçam o ingresso de terceiros nos territórios dos PIIRC; criação de sala de situação para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos em isolamento; necessidade de elaboração e monitoramento de um plano de enfrentamento da covid-19 para os povos indígenas, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Fundação Nacional do Índio (Funai), da Fundação Oswaldo Cruz, do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e dos representantes das comunidades indígenas.⁴³

⁴¹ STF, ADPF 635/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 18 ago. 2020.

⁴² STEFFENS, Luana; JOBIM, Marco Félix. A judicialização das políticas públicas durante pandemia de Covid-19 e os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 729-731.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343655073&ext=.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

A Sala de Situação foi instaurada com base no art. 12⁴⁴ da Portaria Conjunta nº 4.094/2018, elaborada pelo Ministério da Saúde e pela Fundação Nacional do Índio. O objetivo da Sala seria gerir as ações de combate à pandemia quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente. Na decisão que determinou a sua criação, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, determinou que a Sala deveria “[...] assegurar a participação de membros da Procuradoria-Geral da República, da Defensoria Pública da União e de representantes indígenas indicados pela APIB, bem como das demais autoridades que a União entender que devem participar do processo decisório.”⁴⁵

A primeira reunião na Sala de Situação foi realizada em 17.07.2020, contando com mais de 60 participantes. Representando a União, compareceram: militares do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), representantes da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério das Relações Exteriores e representantes da Fundação Nacional do Índio. Representando a APIB, quatro indígenas, entre eles, um dos advogados da ADPF.⁴⁶ Como apoio técnico, havia três indígenas e dois médicos sanitários, além de representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União.

Em pesquisa sobre o tema, Miguel Godoy, Carolina Santana e Lucas Cravo de Oliveira⁴⁷ relataram alguns dos desafios: as reuniões foram conduzidas por militares, que, em muitos momentos, adotaram uma postura hostil aos discursos dos povos indígenas; por exigência da União, as reuniões ocorreram na *Avaya Equinox*, plataforma desconhecida por muitos participantes, o que dificultou o andamento das reuniões, mostrando pouca preocupação com a inclusão digital; após a realização de

⁴⁴Art. 12. Deverá ser ativada uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais diante do estabelecimento de situações de contato, surtos ou epidemias envolvendo os Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. § 1º A Sala de Situação terá como objetivos precípuos o compartilhamento e a sistematização de informações, o favorecimento do processo decisório, a organização de respostas para emergências e o monitoramento e avaliação das intervenções realizadas. § 2º A Sala de Situação será composta por membros indicados pela SESA/MS e membros indicados pela FUNAI e poderá ser integrada também por colaboradores convidados, com a anuência conjunta de ambos os órgãos.” BRASIL. Ministério da Saúde e Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Portaria Conjunta nº 4.094/2018**. Brasília: MS/FUNAI, [2018]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459. Acesso em: 11 jan. 2023.

⁴⁵STF, MC-ADPF 709/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 1 jul. 2020. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁴⁶GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e sala de situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2185, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁴⁷GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. p. 2185-2186.

três reuniões, a União passou a descumprir a decisão do ministro Barroso, deixando de realizá-las. Em petição protocolada em 31.08.2020, a APIB solicitava o retorno das reuniões:

Houve apenas três reuniões da Sala de Situação. A primeira, realizada em 17 de julho de 2020, foi uma reunião de funcionamento prejudicado pelas falhas da plataforma utilizada. A segunda, realizada em 22 de julho de 2020, fora uma reunião preparatória para a terceira, na qual a APIB apresentou um cronograma de trabalho por regiões. Na terceira, realizada em 24 de julho de 2020, não houve qualquer menção ao cronograma proposto e houve insistência de nossa parte solicitando encaminhamentos (uma vez que nos preocupa sobremaneira a situação em que se encontram os indígenas isolados e de recente contato). Sem encaminhamentos, o representante do GSI encerrou a reunião informando que o governo federal seguiria se reunindo em uma espécie de “instância apenas governamental da Sala de Situação”, que a Sala de Situação não teria reuniões periódicas e que, quando oportuno, haveria outra convocação⁴⁸.

Em resposta, o ministro relator, em 21.10.2020, determinou que a União retomasse a Sala de Situação Nacional, no prazo de 48 horas, a contar da ciência da decisão.⁴⁹ Determinou também que, a partir da reunião de retomada, os encontros ordinários deveriam ter periodicidade mínima quinzenal, conforme cronograma a ser apresentado pela União.

Para Eloy Terena⁵⁰ e Daniel Sarmiento,⁵¹ o STF partiu do pressuposto equivocado de que os militares teriam experiência para conduzir uma Sala de Situação. Com isso, o GSI ficou responsável por conduzir as reuniões e determinar o seu formato. Na primeira reunião, em vez de promover um ambiente colaborativo, os

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 21 de outubro de 2020. Disponível <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344778248&ext=.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁴⁹ STF, ADPF 709/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. 21 out. 2020. Petição da APIB (e-doc 372). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁵⁰ TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

⁵¹ SARMENTO, Daniel. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

militares responsáveis iniciaram o encontro com críticas à ADPF, à APIB e ao uso político do STF, originando uma discussão que foi, inclusive, objeto de reportagem pela Revista Veja:

A primeira reunião do gabinete de crise para a prevenção de comunidades indígenas contra a Covid-19, medida imposta ao governo pelo Supremo Tribunal Federal (STF), foi um fiasco e desagradou muito os representantes de etnias presentes, assim como o Ministério Público Federal (MPF). O gabinete terá que encontrar soluções para a proteção de índios isolados e de recente contato, os mais frágeis diante da violência do novo coronavírus. Segundo relatos obtidos pela coluna entre participantes, o tema não foi abordado corretamente e o ministro do Gabinete de Segurança da Presidência (GSI), Augusto Heleno, responsável por coordenar os trabalhos, afirmou que a questão indígena deveria ter sido resolvida há 50 anos no Brasil e que os povos encontrados fora de terras demarcadas serão tratados como produtores rurais e orientados a buscar o atendimento do SUS, o Sistema Único de Saúde, como qualquer cidadão.⁵²

Eloy⁵³ ressaltou a falta de transparência e a dificuldade para ter acesso a importantes dados governamentais sobre os problemas enfrentados. Os militares negavam acesso aos dados e só disponibilizavam as informações mediante ordem judicial. Como exemplo da dificuldade para estabelecer um diálogo produtivo, o advogado menciona que “o ministro Barroso teve que determinar que os ofícios da APIB deveriam ser respondidos pelo governo”, o que não ocorria espontaneamente.

Além da recusa em conduzir um diálogo efetivo na Sala de Situação, o governo apresentou três planos insuficientes para proteger os grupos indígenas, sendo apenas o quarto aprovado, com ressalvas e necessitando de melhorias. Em sua entrevista, o assessor 02, falando da ADPF 709, mostra como os agentes públicos podem descumprir a ordem judicial:

No caso dos indígenas, o STF determinou a elaboração de um plano para o enfrentamento da Covid-19 nos povos indígenas. O governo

⁵² LEITÃO, Matheus. Conflito entre general Heleno e indígenas no gabinete de crise. *Veja*, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/conflito-entre-general-heleno-e-indigenas-no-gabinete-de-crise/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁵³ TERENA, Eloy. *Depoimento* [ago. 2022].

apresentou a primeira, rejeitamos. A segunda, rejeitamos. A terceira, rejeitamos. Apenas na quarta aprovamos parcialmente. Aí, eles apresentaram a quinta versão, tentando voltar atrás do que já tinha sido apresentado na quarta. Porque o objetivo deles é que o plano não funcione. Existe ineficiência, mas há casos em que o descumprimento é proposital. Pelas informações concedidas por especialistas consultados por nós, e que já tinham colaborado com o Executivo antes, sabíamos que o governo tinha as informações necessárias e sabia o que deveria ser feito. Mas as pessoas capazes de fazer algo a respeito são afastadas quando não se tem vontade política de enfrentar o problema. Os planos de monitoramento apresentados pelo governo também eram problemáticos, pois não apresentavam parâmetros para de fato medir o que estava sendo feito. Pedimos para que o governo reelaborasse o plano várias vezes. Mas tentavam sempre reduzir o trabalho e a qualidade do plano piorava.⁵⁴

Constata-se que a desobediência à ordem judicial pode ocorrer de duas formas. Na primeira, há um descumprimento direto do que foi decidido, na medida em que os agentes públicos se recusam a implementar qualquer ação necessária ao atendimento da decisão. Na segunda, mais sutil, os agentes públicos simulam estar atendendo à decisão, mas sem realmente implementar os esforços minimamente necessários ao seu cumprimento. No próximo tópico, veremos como medidas coercitivas podem ser utilizadas nesses casos.

4. Diretrizes para a utilização do *contempt of court*

O *contempt of court* costuma ser classificado de duas formas: direto ou indireto; civil ou criminal.⁵⁵ No direto, a desobediência ocorre na presença do magistrado, enquanto o indireto se dá fora do tribunal.⁵⁶ Já a diferença entre o *contempt* civil e o criminal é mais complicada, havendo divergências sobre o critério a ser adotado como diferenciação. Seguirei o critério da finalidade da sanção imposta àquele que descumpra a ordem judicial.

⁵⁴ ASSESSOR 02. **Depoimento** [jun. 2022].

⁵⁵ GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. p. 1253-1254.

⁵⁶ ASSIS, Araken de. O contempt of court no direito brasileiro. **Revista de Processo**, v. 28, n. 111, p. 4, jul./set. 2003.

No civil, as sanções aplicadas buscam fazer com que os responsáveis pelo cumprimento da ordem judicial sigam o que foi determinado. Nesse caso, o principal prejudicado pelo desacato é uma das partes processuais, que tem o seu direito material prejudicado.⁵⁷ Os tribunais americanos costumam falar que o responsável pelo desacato tem a chave da sua cela (*keys to his cell*), já que ficará livre da sanção assim que acatar a decisão judicial.⁵⁸ Por outro lado, no criminal, é instaurado processo contra os agentes que descumpriram a ordem judicial, com o objetivo de punir a conduta. A sanção aplicada não cessará com o cumprimento da ordem judicial, já que sua função principal não é promover o cumprimento da decisão. É possível aplicar tanto o *contempt* civil quanto o criminal⁵⁹ em um mesmo caso, sendo a multa e a prisão as medidas utilizadas em ambos.⁶⁰

Como explica Ada Pellegrini,⁶¹ a possibilidade de aplicar medidas coercitivas em casos de descumprimento à ordem judicial é uma condição de possibilidade para o exercício da função jurisdicional. Sem meios para assegurar o respeito às suas decisões, o Judiciário poderia se tornar um poder nulo, sempre dependente da boa vontade daqueles que devem cumprir as suas determinações.

Países com ampla experiência em litígios estruturais têm considerado a aplicação de medidas coercitivas àqueles que descumprem ordens judiciais em ações estruturais. Tanto a Corte Constitucional da Colômbia⁶² como o Supremo Tribunal da Índia⁶³ já cogitaram ou aplicaram sanções a agentes públicos que descumpriram ordens em ação estruturais. Já na África do Sul, ainda que a Corte

⁵⁷ CARPENA, Márcio Louzada. Os poderes do juiz no common law. *Direito e Democracia*, v. 10, n. 1, p. 97, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/viewFile/2547/1776>. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁵⁸ DUDLEY JR., Earl C. Getting beyond the civil/criminal distinction: a new approach to the regulation of indirect contempts. p. 1032.

⁵⁹ GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. p. 1249.

⁶⁰ DOBBS, Dan B. Contempt of court: a survey. *Cornell Law Review*, v. 56, n. 2, p. 267-269, Jan. 1971. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3844&context=clr>. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁶¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. Ética, abuso do processo e resistência às ordens judiciárias: o contempt of court. *Revista de Processo*, v. 26, n. 102, p. 219-220, abr./jun. 2001.

⁶² COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimiento 334/06**. Relator: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2006. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2006/A334-06.htm>. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁶³ DEVA, Surya. Public interest litigation in India: a critical review. *Civil Justice Quarterly*, v. 28, p. 28-29, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424236. Acesso em: 12 jun. 2024; CHANDRACHUD, Chintan. Structural injunctions and public interest Litigation in India. In: YAP, Po Jen (ed.). *Constitutional remedies in Asia*. Nova York: Routledge, 2019. p. 128.

Constitucional adote uma postura mais deferente e não costume recorrer ao *contempt of court*, diversos autores sul-africanos defendem a sua importância e maior utilização em litígios estruturais.⁶⁴

No Brasil, a Lei nº 10.358/2001 alterou o art. 14 do CPC de 1973, introduzindo o *contempt* civil⁶⁵ em nosso ordenamento. A alteração legislativa inseriu o inciso V, o qual previa o dever das partes de cumprir com exatidão as decisões judiciais e de não criar embaraços à sua implementação. Além disso, o parágrafo único determinava que a violação ao inciso V seria um ato atentatório ao exercício da jurisdição, podendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa em montante a ser fixado de acordo com a gravidade da conduta e não superior a 20% do valor da causa. Com as referidas alterações, os deveres de boa conduta processual foram estendidos para além das partes e de seus procuradores, alcançando todos aqueles que, de qualquer forma, participam do processo.⁶⁶

O CPC de 2015 manteve a possibilidade de *contempt* civil, agora no art. 77, IV, o qual dispõe que as partes e todos os outros participantes do processo devem cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final. Complementando o inciso IV, os §§ 1º e 2º determinam que o juiz advertirá as partes e os demais atores processuais de que o descumprimento da ordem judicial pode ser punido como ato atentatório à dignidade da justiça, além de poder aplicar multa de até 20% do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.

Para os fins deste trabalho, importa analisar como o *contempt* pode contribuir com o cumprimento de decisões estruturais. Assim, levando em consideração as características dos processos estruturais, três pontos devem ser analisados: quem, quando e como.

⁶⁴ SWART, Mia. Left out in the cold? Crafting constitutional remedies for the poorest of the poor. **South African Journal on Human Rights**, v. 21, n. 2, p. 240, 2005. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/soafjhr21&i=221>. Acesso em: 12 jun. 2024; SWANEPOEL, Philip. **The potential of structural interdicts to constitute effective relief in socio-economic rights cases**. 2017. p. 187. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10019.1/102777>. Acesso em: 12 jun. 2024; VILJOEN, Sue-Mari; MAKAMA, Saul Porsche. Structural relief - a context-sensitive approach. p. 215.

⁶⁵ SILVA, Osmar Vieira da. O contempt of court (desacato à ordem judicial) no Brasil. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, v. 4, n. 4, p. 95, 2007. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/591>. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁶⁶ WAMBIER, Luiz Rodrigues. O contempt of court na recente experiência brasileira: anotações a respeito da necessidade premente de se garantir efetividade às decisões judiciais. **Revista de Processo**, v. 30, n. 119, p. 37, jan. 2005.

Primeiro, é preciso estabelecer *quem*⁶⁷ deve ser responsabilizado pelo desacato: a pessoa jurídica de direito público ou o servidor público?⁶⁸ A primeira opção, mais comum, é aplicar a multa ao órgão público ou ao ente federado responsável pela reforma estrutural ou pelo cumprimento da decisão.⁶⁹ Nesse caso, seria a pessoa jurídica de direito público que estaria em *contempt* e, por isso, deveria pagar a multa fixada pelo magistrado. Entretanto, essa nem sempre é uma boa alternativa. Isso porque a aplicação de multas elevadas aos órgãos públicos encarregados da solução do litígio pode prejudicar ainda mais o grupo que carece da atuação estatal.

O pagamento de valores elevados pode comprometer os serviços prestados pelo Estado e reduzir as verbas que poderiam ser investidas na resolução do problema,⁷⁰ gerando efeito oposto ao pretendido com a aplicação da multa. Nesse mesmo sentido, Bruna Medina defende que a aplicação de multas para o Poder Público, no caso de descumprimento, pode dificultar ainda mais a implementação da decisão estrutural:

É que, se há dificuldade em cumprir decisões estruturais por falta de disponibilidade financeira, torna-se contraproducente condenar o Poder Público a pagar multas, que seriam aplicadas justamente pelo fato de a Administração não possuir dinheiro para realizar reformas estruturais. Além de paradoxal, esta solução prejudica o próprio cumprimento das decisões.⁷¹

A segunda opção, que pode gerar melhores resultados em ações estruturais, é aplicar a multa ao agente público que tem o dever de assegurar o cumprimento da decisão ou que foi responsável pelo não cumprimento das medidas judiciais. Vale ressaltar que, nos Estados Unidos, não só as partes do processo, mas qualquer agente público, até mesmo magistrados de instâncias inferiores, pode sofrer o *contempt of*

⁶⁷ BARBOSA, Adriana Villa-Forte de Oliveira. **O contempt of court no direito brasileiro e norte-americano**. 2010. p. 52. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

⁶⁸ MARQUES, Elmer da Silva; BELLINETTI, Luiz Fernando. A antecipação da tutela inibitória em face da Fazenda Pública e o destinatário das medidas coercitivas. **Revista de Processo**, v. 31, n. 141, p. 72, nov. 2006.

⁶⁹ HIRSCHHORN, James M. Where the money is: remedies to finance compliance with strict structural injunctions. **Michigan Law Review**, v. 82, n. 8, p. 1815-1877, 1984. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mlr/article/3474/&path_info=. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁷⁰ GROSSENBACHER, Karla. Implementing structural injunctions: getting a remedy when local officials resist. **The Georgetown Law Journal**, Washington, v. 80, n. 6, p. 2224, Aug. 1992. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/glj80&i=2251>. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁷¹ MEDINA, Bruna Schweitzer. O que vem depois: desafios na implementação de decisões estruturais em litígios que envolvem o poder público. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 9, ano. 4, p. 321, 2023. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2023/4/2023_04_0295_0330.pdf. Acesso em 12 jun. 2024.

court.⁷² O mesmo ocorre no Brasil, já que tanto o art. 14, V, do CPC de 1973 como o art. 77 do atual CPC estabelecem que qualquer destinatário da ordem judicial pode ser responsabilizado pelo *contempt*.

Restringir a multa à pessoa jurídica de direito público permitiria que agentes públicos desafiassem a autoridade judicial sem a pressão psicológica de serem financeiramente responsabilizados por suas ações. Para que a multa seja realmente persuasiva, a sua aplicação ao encarregado da reforma estrutural deve ser uma possibilidade expressamente considerada. O político ou servidor público encarregado de cumprir a decisão deve saber que, em caso de deliberada omissão ou afronta à ordem judicial, não poderá se esconder atrás dos cofres públicos e que seu patrimônio pessoal poderá responder pelo seu desacato.⁷³ Nesse mesmo sentido, argumenta Araken de Assis:

Pois bem: no caso de descumprimento à ordem judicial, travestida de provimento mandamental (art. 14, V), o servidor e o agente públicos sujeitam-se à pena do art. 14, parágrafo único. Arruda Alvim percebeu, corretamente, que a sanção se dirige ao “destinatário precípua da ordem”. Ora, tais pessoas, cujo comportamento se subordina ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/88), se revelam suscetíveis à ameaça da multa. É pouco provável que desafiem o órgão judicial, arrostando a consequência de se verem apenados. Razões individuais, a exemplo da promoção iminente e o amor próprio, tornam o servidor apegado à rotina inflexível do cumprimento espontâneo. Depois, transitada em julgado a decisão, a inscrição da multa como dívida ativa do Estado ou da União, e, em seguida, a execução da respectiva certidão, constituem atos de competência de outros servidores, nada propensos a deixar de praticar atos de ofício para eximir colega desconhecidos, ainda mais sob a fiscalização sempre aterrorizante do Ministério Público. Assim, a ameaça é real e efetiva, atingindo os objetivos da técnica de pressão psicológica.⁷⁴

⁷² GUERRA, Marcelo. *Contempt of court: efetividade da jurisdição federal e meios de coerção no Código de Processo Civil e prisão por dívida – tradição no sistema anglo-saxão e aplicabilidade no direito brasileiro*. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (org.). **Execução contra a Fazenda Pública**. Brasília, Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2003. p. 319.

⁷³ SILVA, Osmar Vieira da. *O contempt of court (desacato à ordem judicial) no Brasil*. p. 102.

⁷⁴ ASSIS, Araken de. *O contempt of court no direito brasileiro*. p. 30.

Mas como aplicar a multa ao servidor ou agente político, se nem sempre serão diretamente ou completamente responsáveis pelo cumprimento da ordem judicial? Isso nos leva ao *quando*. Nem sempre será possível identificar um ou alguns agentes públicos como responsáveis pelo descumprimento de medidas estruturais. Logo, a multa individual não será possível em todo caso de descumprimento. Como diretrizes para determinar a aplicação da multa ao servidor público ou a agentes políticos, o magistrado deve analisar se: 1. O agente estava ciente da ordem judicial e de seu papel no cumprimento da decisão? 2. A desobediência foi resultante de uma ação intencional? 3. Era viável o cumprimento da ordem?

Primeiro, é importante que o juiz verifique se o servidor sabia da existência da ordem judicial e de que era o seu dever, como representante da instituição ou como responsável direto pela implementação da medida, cumprir a determinação judicial.⁷⁵ O agente não pode ser pego de surpresa, sendo-lhe aplicada uma multa por uma ação que desconhecia. Por isso, é muito importante que o magistrado, já na primeira decisão estrutural, deixe claro que há a possibilidade de aplicação de multa por desacato à ordem judicial e estabeleça quais servidores ou agentes políticos serão considerados como responsáveis pela implementação da ordem.⁷⁶ Se a ação estabelecida pelo Judiciário não estiver sob o poder de decisão do agente, ele não deve ser responsabilizado.⁷⁷

Segundo, é preciso analisar se houve intencionalidade na atuação do servidor, ou seja, se ele deliberadamente descumpriu uma ordem judicial ou se agiu com negligência para com suas funções institucionais. Nos Estados Unidos, há discussão sobre a influência da responsabilidade subjetiva na aplicação do *contempt*, sendo reconhecida a responsabilidade objetiva no caso de *contempt civil*.⁷⁸ Essa possibilidade não parece adequada ao processo estrutural.

O objetivo do *contempt of court* não é caçar culpados ou fazer com que os servidores trabalhem com medo de serem responsabilizados objetivamente. Na verdade, deve funcionar como um incentivo para que o Poder Público não ignore as decisões estruturais. O objetivo primordial continua sendo a construção dialógica

⁷⁵ HAZARD JR.; Geoffrey C.; TARUFFO, Michele. *American civil procedure: an introduction*. New Haven: Yale University Press, c1993. p.202.

⁷⁶ SILVA, Osmar Vieira da. O contempt of court (desacato à ordem judicial) no Brasil. p. 94.

⁷⁷ MARQUES, Elmer da Silva; BELLINETTI, Luiz Fernando. A antecipação da tutela inibitória em face da Fazenda Pública e o destinatário das medidas coercitivas. p. 84.

⁷⁸ DOBBS, Dan B. Contempt of court: a survey. p. 261.

e colaborativa da solução. À medida que agentes públicos reiteradamente desrespeitarem as ordens judiciais, revelando a sua negligência ou deliberada má vontade em cumprir as ordens judiciais, é que se deve recorrer à aplicação da multa.

É importante ressaltar: em regra, o *contempt* não deve ser aplicado no primeiro caso de descumprimento, sendo recomendável que o magistrado reserve a aplicação de multa para casos de desobediência grave e reiterada. Primeiro, como ressalta o advogado da União,⁷⁹ porque isso pode comprometer o ambiente de colaboração e diálogo que o juiz está tentando construir na ação. Segundo, porque a aplicação de sanções também gera desgaste institucional para o Judiciário, que deve guardar o seu capital institucional para situações de graves descumprimentos e afrontas diretas à sua autoridade. Por último, porque a repetida aplicação de multas pode banalizar o *contempt of court*, que deve ser visto como uma medida excepcional, utilizada em casos de grave ameaça à dignidade da justiça. Assim, quando a desobediência se torna reiterada, será mais fácil identificar a responsabilidade subjetiva.

Em terceiro lugar, o magistrado deve analisar se a ordem judicial realmente poderia ser cumprida. Falta de recursos, entraves burocráticos, efeitos sistêmicos não previstos, entre outros fatores, podem fazer com que os agentes públicos não consigam cumprir a decisão, ainda que estivessem com boa-fé. Nesses casos, poderão justificar a sua conduta perante o juízo, que não deve sancioná-los.⁸⁰ O magistrado deve compreender o que ocorreu e, diante da nova realidade, verificar o que os agentes públicos precisam para cumprir o que foi determinado. Por outro lado, alegações genéricas de falta de recursos não são suficientes para escusar o Poder Público. É preciso demonstrar que, de fato, não havia como cumprir a ordem judicial e por que inexistiam os recursos necessários.

Quanto à viabilidade do cumprimento, o magistrado precisa atentar para um ponto relevante: é possível que uma ordem seja “cumprida” e, mesmo assim, estejamos diante de um ato atentatório à dignidade da justiça. A atuação do governo federal na ADPF 709 exemplifica bem a possibilidade. Ainda que elaborasse o plano de ação, seu objetivo claramente era retardar o enfrentamento do problema e fazer o mínimo possível para proteger as comunidades indígenas. Como explicou o assessor 02,⁸¹ cada novo plano era uma tentativa de diminuir o trabalho da União

⁷⁹ ADOVADO DA UNIÃO. **Depoimento** [set. 2023].

⁸⁰ DOBBS, Dan B. *Contempt of court: a survey*. p. 266.

⁸¹ ASSESSOR 01. **Depoimento** [jun. 2022].

e apresentar respostas insuficientes para o litígio. Trata-se de um falso cumprimento da ordem judicial, o que possibilita a aplicação de sanções⁸². Ao tentar fazer o mínimo, o governo simulava colaboração, quando, na verdade, queria atrasar a solução do problema. Nesse caso, o *contempt of court* também poderia ser aplicado por responsabilidade subjetiva.

Por fim, é preciso estabelecer *como* o procedimento de desacato irá ocorrer. O incidente que origina a aplicação da multa pode ser requisitado por uma das partes ou de ofício pelo juízo.⁸³ Em seguida, deve-se informar o servidor ou agente político de que a sua conduta pode configurar desacato à ordem judicial e ato atentatório à dignidade da justiça,⁸⁴ passível de multa. A primeira comunicação pode gerar um efeito psicológico relevante, mostrando para o agente que o Judiciário realmente considera a possibilidade de aplicar o *contempt* e que o seu patrimônio pode ser atingido. Se, após a comunicação, o servidor cumprir a decisão, recomenda-se que o incidente seja encerrado.⁸⁵

No entanto, o servidor pode seguir sem cumprir a decisão e decidir apresentar as suas justificativas para o juízo. É nesse momento que o magistrado irá analisar os três pontos anteriores: o agente tinha ciência do seu dever? Há responsabilidade subjetiva? O cumprimento da ordem era objetivamente viável? Feito isso, e respeitado o direito ao contraditório e à ampla defesa,⁸⁶ o magistrado pode concluir que, de fato, houve ato atentatório à dignidade da justiça. Caso chegue a essa conclusão, recomendo que informe ao servidor ou agente e lhe dê um último prazo para cumprir a decisão.⁸⁷ A insistência em dar oportunidades para o cumprimento espontâneo faz parte da ideia do experimentalismo, que favorece o diálogo e a colaboração, não a coação. Além disso, o *contempt* civil não busca a punição do agente, mas tão somente o cumprimento da ordem judicial.

⁸² TUSASIRWE, Benson; KIRUNDA, Robert. **Electoral reform in Uganda: emerging jurisprudence on structural interdicts and contempt of Court**. Kampala: Kituo cha Katiba, 2021. p. 18. Disponível em: <https://www.kituoachakatiba.org/sites/default/files/2021-08/Electoral-Reform-in-Uganda.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

⁸³ HAZARD JR.; Geoffrey C.; TARUFFO, Michele. **American civil procedure: an introduction**. p. 203.

⁸⁴ BARBOSA, Adriana Villa-Forte de Oliveira. **O Contempt of court no direito brasileiro e norte-americano**. 2010. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. p. 51.

⁸⁵ HAZARD JR.; Geoffrey C.; TARUFFO, Michele. **American civil procedure: an introduction**. p. 203.

⁸⁶ BARBOSA, Adriana Villa-Forte de Oliveira. **O contempt of court no direito brasileiro e norte-americano**. p. 79-80.

⁸⁷ DOBBS, Dan B. *Contempt of court: a survey*. p. 269.

Porém, caso o agente permaneça em desacato após o último prazo, o juízo deve aplicar a multa por ato atentatório à dignidade da justiça. Ao fixar o valor, deve ter cuidado com o percentual exigido. Segundo o art. 77, § 2º, a multa será de até 20% do valor da causa. No entanto, litígios estruturais costumam ter um alto valor. No caso de litígios estruturais judicializados pelo controle concentrado, não há sequer valor da causa na petição inicial, por se tratar de processo objetivo cuja finalidade é proteger o ordenamento jurídico de atos inconstitucionais. Nessa situação, os ministros deverão estimar o valor da causa com base na repercussão econômica do litígio e, só então, aplicar a multa.

Seja no âmbito do controle concentrado, seja em ação civil pública, o valor atribuído à causa será elevado. Logo, é preciso cautela na aplicação da multa. O objetivo da medida não é arruinar o patrimônio do servidor ou de agentes políticos, mas fazê-los respeitar a dignidade da justiça. Assim, o magistrado deve se certificar de que a multa aplicada é proporcional para alcançar o objetivo pretendido, sem onerar de forma irrazoável o patrimônio do servidor.

5. Considerações finais

Por ser um tema sensível e que gera discordâncias, é importante sintetizar as ideias apresentadas e, principalmente, dizer o que não se está defendendo, para que não haja compreensão equivocada sobre a utilização de medidas coercitivas em processos estruturais.

Não se está defendendo a utilização de multa como simples forma de punição por qualquer atraso ou descumprimento de medidas estruturais. A modificação de uma realidade violadora de direitos fundamentais não é uma tarefa simples, sendo influenciada por diferentes contingências financeiras, políticas e sociais. Fatores imprevistos podem comprometer o cumprimento integral da decisão. Quando há boa-fé na tentativa de cumprir a ordem judicial, não faz sentido falar em ato atentatório à dignidade da justiça.

Também não é objetivo deste artigo defender a ameaça como ponto central das relações estabelecidas no processo estrutural. Sem a sincera cooperação dos entes públicos responsáveis por implementar as políticas públicas, nenhuma mudança significativa será alcançada. Um cenário de conflito institucional apenas compromete ainda mais os direitos fundamentais do grupo vulnerável afetado pelo litígio estrutural. Logo, a cooperação e o diálogo devem ser as diretrizes fundamentais.

Dito isso, é preciso reconhecer que não existirá diálogo efetivo enquanto determinados agentes públicos, responsáveis por coordenar a reforma estrutural, deliberadamente descumprem as ordens judiciais. Não se trata de sinceras tentativas fracassadas, mas de desrespeito intencional ao que foi decidido judicialmente. Nesses casos, a convivência do Judiciário com a má-fé dos gestores compromete a própria autoridade judicial. Em longo prazo, esses mesmos agentes públicos estarão mais confortáveis para escolher quais ordens cumprir, caso queiram cumprir alguma.

Quando for possível identificar o responsável pelo deliberado descumprimento, não faz sentido aplicar multas para a administração pública. O salário do agente público em questão continuará sendo pago e nenhum ônus pessoal será gerado pela desobediência. Nesses casos, o magistrado responsável precisa recorrer a medidas coercitivas individualizadas, com base no art. 77, § 2º, do CPC. Caso contrário, renunciará à própria autoridade judicial e comprometerá a proteção de direitos fundamentais em prol de conveniências circunstanciais.

Referências

ABREU, Rafael Sirangelo de. **Incentivos processuais: economia comportamental e nudges no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ADVOGADO DA UNIÃO. **Depoimento** [set. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas**. Orientador: José Carlos Francisco. 2023. 351 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/cd4c7c49-e774-4c87-ba94-3549b7d0e382>.

ASSESSOR 01. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

ASSESSOR 02. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

ASSIS, Araken de. O contempt of court no direito brasileiro. **Revista de Processo**, v. 28, n. 111, p. 4, jul./set. 2003.

BARBOSA, Adriana Villa-Forte de Oliveira. **O contempt of court no direito brasileiro e norte-americano**. 2010. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. Disponível em: https://sappg.ufes.br/tese_drupal//tese_3925_Disserta%E7%E3o%20Adriana%20Villa-Forte%20de%20Oliveira%20Barbosa.PDF. Acesso em: 12 jun. 2024.

CANO BLANDÓN, Luisa Fernanda. Los límites de la justicia dialógica en la protección de los derechos sociales en Colombia. **Revista Derecho del Estado**, n. 49, p. 131-158, mayo/agosto 2021. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/7147>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CARPENA, Márcio Louzada. Os poderes do juiz no common law. **Direito e Democracia**, v. 10, n. 1, p. 85-104, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/viewFile/2547/1776>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CHANDRACHUD, Chintan. Structural injunctions and public interest litigation in India. In: YAP, Po Jen (ed.). **Constitutional remedies in Asia**. Nova York: Routledge, 2019. p. 121-137.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

DEVA, Surya. Public interest litigation in India: a critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424236. Acesso em: 12 jun. 2024.

DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. **Virginia Law Review**, v. 65, n. 1, p. 43-106, Feb. 1979. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein:journals/valr65&i=53>. Acesso em: 11 jun. 2024.

DOBBS, Dan B. Contempt of Court: a survey. **Cornell Law Review**, v. 56, n. 2, p. 183-284, Jan. 1971. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3844&context=clr>. Acesso em: 12 jun. 2024.

DUDLEY JR., Earl C. Getting beyond the civil/criminal distinction: a new approach to the regulation of indirect contempts. **Virginia Law Review**, v. 79, n. 5, p. 1025-1098, 1993. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein:journals/valr79&i=1035>. Acesso em: 12 jun. 2024.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>.

FISS, Owen M. **The civil rights injunction**. Bloomington: Indiana University Press, c1978. p. 12-14.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A importância do experimentalismo democrático na resolução de litígios estruturais pela via judicial: flexibilidade e participação no controle de políticas públicas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, n. 2, p. 210-238, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/998>. Acesso em: 12 jun. 2024.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: JusPodivm, 2020.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e sala de situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 12 jun. 2024.

GOLDFARB, Ronald. The history of the contempt power. **Washington University Law Quarterly**, v. 1961, n. 1, p. 1-29, 1961. Disponível em: <https://journals.library.wustl.edu/lawreview/article/id/4108/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ética, abuso do processo e resistência às ordens judiciais: o contempt of court. **Revista de Processo**, v. 26, n. 102, p. 219-227, abr./jun. 2001.

GROSSENBACHER, Karla. Implementing structural injunctions: getting a remedy when local officials resist. **The Georgetown Law Journal**, Washington, v. 80, n. 6, p. 2227-2258, Aug. 1992. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/glj80&i=2251>. Acesso em: 12 jun. 2024.

GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. **Washington University Law Review Law Review**, v. 88, n. 5, p. 1247-1280, 2011. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1055&context=law_lawreview. Acesso em: 11 jun. 2024.

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS; FOGO CRUZADO. **Operações policiais e ocorrências criminais:** por um debate público qualificado. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2020_Relatorio-Geni_ADPF-635-impactos-e-correlacoes_versao_Final.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

GUERRA, Marcelo. Contempt of Court: efetividade da jurisdição federal e meios de coerção no Código de Processo Civil e prisão por dívida – tradição no sistema anglo-saxão e aplicabilidade no direito brasileiro. *In*: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (org.). **Execução contra a Fazenda Pública**. Brasília, Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2003. p. 310-331.

HAZARD JR.; Geoffrey C.; TARUFFO, Michele. **American civil procedure:** an introduction. New Haven: Yale University Press, c1993.

HIRSCHHORN, James M. Where the money is: remedies to finance compliance with strict structural injunctions. **Michigan Law Review**, v. 82, n. 8, p. 1815-1877, 1984. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mlr/article/3474/&path_info=. Acesso em: 12 jun. 2024.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional:** da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2021.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education* (I e II). *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 883-900.

LEITÃO, Matheus. Conflito entre general Heleno e indígenas no gabinete de crise. **Veja**, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/conflito-entre-general-heleno-e-indigenas-no-gabinete-de-crise/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MARQUES, Elmer da Silva; BELLINETTI, Luiz Fernando. A antecipação da tutela inibitória em face da Fazenda Pública e o destinatário das medidas coercitivas. **Revista de Processo**, v. 31, n. 141, p. 72-93, nov. 2006.

MEDINA, Bruna Schweitzer. O que vem depois: desafios na implementação de decisões estruturais em litígios que envolvem o poder público. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 9, ano 4, p. 295-330, 2023. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2023/4/2023_04_0295_0330.pdf. Acesso em 12 jun. 2024.

MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 7, p. 395-411, 1984. Disponível em: <https://scholar.law.colorado.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2066&context=faculty-articles>. Acesso em: 12 jun. 2024.

OLIVEIRA, Renan Gomes de. **Depoimento** [out. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

RENDLEMAN, Doug. Brown II's all deliberate speed at fifty: a golden anniversary or a midlife crisis for the constitutional injunction as a school desegregation remedy. **San Diego Law Review**, v. 41, n. 4, p. 1575-1615, 2004. Disponível em: https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/sdlr/article/2972/&path_info=uc.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1015-1101, Feb. 2004. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1824&context=faculty_scholarship. Acesso em: 12 jun. 2024.

SARMENTO, Daniel. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo**: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SILVA, Osmar Vieira da. O contempt of court (desacato à ordem judicial) no Brasil. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, v. 4, n. 4, p. 91-111, 2007. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/591>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SIMON, William H. Justice and accountability: activist judging in the light of democratic constitutionalism and democratic experimentalism. **Law, Culture and the Humanities**, v. 15, n. 3, p. 602-621, 2019. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2987&context=faculty_scholarship. Acesso em: 24 jun. 2024.

STEFFENS, Luana; JOBIM, Marco Félix. A judicialização das políticas públicas durante pandemia de Covid-19 e os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 709-741.

STURM, Susan. Equality and the forms of justice. **University of Miami Law Review**, v. 58, n. 1, p. 51-82, 2003. Disponível em: <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1427&context=umlr>. Acesso em: 24 jun. 2024.

STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: strategies of judicial intervention in prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 138, n. 3, p. 805-912, 1990. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3801&context=penn_law_review. Acesso em: 12 jun. 2024.

SWANEPOEL, Philip. **The potential of structural interdicts to constitute effective relief in socio-economic rights cases**. 2017. 220f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10019.1/102777>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SWART, Mia. Left out in the cold? Crafting constitutional remedies for the poorest of the poor. **South African Journal on Human Rights**, v. 21, n. 2, p. 215-240, 2005. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/soafjhr21&i=221>. Acesso em: 12 jun. 2024.

TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração de Tese de Doutorado e utilizada neste artigo.

TUSASIRWE, Benson; KIRUNDA, Robert. **Electoral reform in Uganda**: emerging jurisprudence on structural interdicts and contempt of Court. Kampala: Kituo cha Katiba, 2021. Disponível em: <https://www.kituoachakatiba.org/sites/default/files/2021-08/Electoral-Reform-in-Uganda.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estrutural em la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 67-86.

VIEIRA, Athos. A chacina do Salgueiro e a guerra de extermínio em nome das drogas. **El País**, 2 dic. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opinion/2021-12-02/a-chacina-do-salgueiro-e-a-guerra-de-extermio-em-nome-das-drogas.html>. Acesso em: 21 dez. 2022.

VILJOEN, Sue-Mari; MAKAMA, Saul Porsche. Structural relief - a context-sensitive approach. **South African Journal on Human Rights**, v. 34, n. 2, p. 209-230, 2018. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/soafjhr34&i=212>. Acesso em: 12 jun. 2024.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. tiragem. Salvador: JusPODIVM, 2020.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. O contempt of court na recente experiência brasileira: anotações a respeito da necessidade premente de se garantir efetividade às decisões judiciais. **Revista de Processo**, v. 30, n. 119, p. 35-59, jan. 2005.

YACKLE, Larry W. **Reform and regret**: the story of federal judicial involvement in the Alabama prison system. New York: Oxford University Press, 1989.

Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Relator: Ministro Edson Fachin, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 8 de julho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 8 de julho de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimiento 334/06**. Relator: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2006. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2006/A334-06.htm>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Legislação citada

BRASIL. Ministério da Saúde e Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Portaria Conjunta nº 4.094/2018**. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459. Acesso em: 11 jan. 2023.