

**Suspensão de Liminar n.º 1.696: Uma análise sob a perspectiva do processo estrutural
acerca da obrigatoriedade do uso de câmeras corporais pela PMSP**

Alice Mota Carneiro Portela¹

Maurício Matias da Costa²

Introdução. 1. Fundamentos teóricos do processo estrutural: problema e litígio. 2. Tratamento judicial da SL n.º 1.696. 2.1 A judicialização do caso nas instâncias ordinárias. 2.2 A implementação do modelo estrutural no Supremo Tribunal Federal. 2.3 Diálogo entre a condução judicial da SL n.º 1.696 e o Projeto de Lei n.º 3/2025. 3. Análise dos impactos estruturantes da intervenção judicial. Considerações finais. Referências.

Resumo:

O presente artigo contempla estudo de caso sobre a Suspensão de Liminar 1.696, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como processo estrutural, e tem como escopo a identificação dos elementos caracterizadores dessa nova lógica processual. O objeto do litígio é a decisão do TJ/SP que suspendeu a ordem concedida em primeira instância para obrigar o uso de câmeras corporais por policiais do Estado de São Paulo. O estudo examina a atuação do STF na condução do feito à luz de referenciais teóricos sobre processos estruturais e seus elementos constitutivos e da redação do recente Projeto de Lei 3/2025 que, embora ainda não tenha força normativa, propõe parâmetros procedimentais relevantes para a estruturação desse tipo de demanda. A pesquisa baseou-se na análise documental de decisões, despachos e informações juntadas aos autos da SL 1.696, além de relatórios de segurança pública produzidos por entidades civis reconhecidamente idôneas. Os resultados demonstram que a Suprema Corte empregou técnicas estruturais evidenciadas na flexibilização procedimental, diagnóstico qualificado, consensualidade, monitoramento contínuo e ampla transparência. A extinção do processo se deu pela homologação de acordo extrajudicial que fixou metas e prazos para que o Estado de São Paulo comprove a implementação efetiva das câmeras corporais e determinou ao juízo de primeiro grau o monitoramento das medidas. A experiência revela que a prestação jurisdicional foi inovadora e adequada ao enfrentamento de um conflito com características complexas e amplo impacto social.

Palavras-chave: Processo Estrutural; Direito fundamental à Segurança Pública; Câmeras Corporais; Letalidade Policial; Suspensão de Liminar 1.696.

Abstract:

¹ Graduanda em Direito no IDP. Estagiária no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Integrante do grupo de pesquisa *Novos Rumos do Direito Processual Civil e do Acesso à Justiça*.

² Graduando em Direito no IDP. Servidor do Conselho Nacional do Ministério Público, lotado na Procuradoria-Geral da República. Integrante do grupo de pesquisa *Novos Rumos do Direito Processual Civil e do Acesso à Justiça*.

This article presents a case study on Preliminary Injunction 1.696, recognized by the Federal Supreme Court as a structural proceeding, and aims to identify the elements that characterize this new procedural logic. The subject of the dispute is the decision of the TJ/SP (Court of Justice of São Paulo) that suspended the order granted in the first instance to require the use of body cameras by police officers in the State of São Paulo. The study examines the STF's actions in conducting the case in light of theoretical references on structural proceedings and their constituent elements and the wording of the recent Bill 3/2025, which, although not yet in force, proposes relevant procedural parameters for structuring this type of claim. The research was based on a documentary analysis of decisions, orders, and information attached to the case files of SL 1.696, as well as public safety reports produced by recognized reputable civil entities. The results show that the Supreme Court employed structural techniques evidenced in procedural flexibility, qualified diagnosis, consensus, continuous monitoring, and broad transparency. The case was closed following the approval of an out-of-court settlement that set targets and deadlines for the State of São Paulo to prove the effective implementation of body cameras and instructed the lower court to monitor the measures. Experience shows that the judicial decision was innovative and appropriate for addressing a conflict with complex characteristics and broad social impact.

Keywords: Structural Process; Fundamental Right to Public Safety; Body Cameras; Police Lethality; Suspension of Preliminary Injunction 1.696.

Introdução

Em 2024, o Brasil registrou 6.243 mortes decorrentes de intervenções policiais³, o que equivale a 2,9 mortes por 100 mil habitantes. Significa dizer que a cada sete mortes violentas no território brasileiro, uma foi ocasionada por intervenção policial. O número representa uma redução de 3,1% em relação a 2023. Todavia, considerando o período de 2014 a 2024, a letalidade policial no país aumentou 276,5%⁴. Os dados são do 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado no dia 24 de julho de 2025 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

Segundo o relatório, no ano de 2024 São Paulo foi o quinto estado com maior taxa de letalidade policial (21,7 mortes por 100 mil habitantes) sendo precedido, nessa ordem, por Amapá (37,8 mortes por 100 mil habitantes), Sergipe (27,8 mortes por 100 mil habitantes), Goiás (27,0 mortes por 100 mil habitantes), e Bahia (25,8 mortes por 100 mil habitantes). A publicação mostra, ainda, que 170 policiais civis e militares foram mortos em 2024, no Brasil, dos quais 46 (27%) morreram em confronto, durante o serviço. No mesmo período, o Estado de São Paulo registrou 32 homicídios de policiais civis e militares, sendo que 14 (43,8%) estavam no seu horário de trabalho.

Nesse contexto de elevadas taxas de letalidade e vitimização policial, o uso de equipamentos de filmagem durante operações policiais (como as chamadas câmeras operacionais portáteis, ou simplesmente COPs) surgiu como alternativa para o controle do uso da força pelos agentes de segurança pública. Estudos apontam as câmeras como uma ferramenta eficaz tanto na prevenção de abusos por parte dos policiais, quanto na sua própria proteção contra acusações infundadas⁵, além de servir como meio de prova em investigações e processos judiciais.

³ A expressão *Mortes Decorrentes de Intervenção Policial* (MDIP) é utilizada para designar, em linguagem técnico-jurídica, os óbitos resultantes da atuação de agentes estatais em situações de confronto ou resistência.

⁴ “Desde 2018 as mortes decorrentes de intervenções policiais superam a proporção de 10% das mortes violentas intencionais, chegando a corresponder 14,1% das mortes violentas intencionais em 2024, maior percentual do período analisado”. (19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2025). O Anuário compila informações fornecidas por diferentes fontes oficiais, incluindo governos estaduais e forças policiais (Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Federal), constituindo a principal publicação anual de referência sobre violência e Segurança Pública no país.

⁵ Relatório “Câmeras Corporais: Uma Revisão Documental e Bibliográfica” / Pedro C. L. Souza, consultor. – Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/dsusp/cgsusp/cameras-corporais/diagnostico-cameras-corporais.pdf>. Acesso em 17.06.2026.

Na contramão das teses favoráveis ao uso das câmeras corporais, a implementação desses equipamentos como política de estado, até 2024, alcançou apenas dez das vinte e sete unidades da federação⁶. Apesar de São Paulo já adotar, desde 2021, ferramentas de monitoramento das forças de segurança, o Estado foi demandado judicialmente (inicialmente nas instâncias ordinárias e, *a posteriori*, perante o Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Liminar n.º 1.696) a garantir a efetividade da política de câmeras corporais adotada até 2022, tendo em vista o alegado dismantelamento desse modelo pela atual gestão, bem como o aumento da taxa de letalidade policial verificado nos últimos dois anos.

A temática deste estudo insere-se no campo dos processos estruturais e da atuação jurisdicional voltada ao enfrentamento de problemas públicos complexos, tomando como objeto específico a Suspensão de Liminar n.º 1.696 e a controvérsia relativa à implementação da política de uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

A pesquisa justifica-se pela crescente relevância que os processos estruturais vêm assumindo no cenário jurídico brasileiro, e da sensibilidade dos direitos fundamentais sistematicamente violados. Além disso, a SL n.º 1.696 apresenta singular importância acadêmica e institucional por representar um dos primeiros casos em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente a natureza estrutural do litígio. O estudo do caso, portanto, contribui para o aprofundamento teórico e para a compreensão dos desafios, limites e potencialidades da utilização desse modelo decisório.

Com base no cenário ora exposto, o presente capítulo analisa o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal à mencionada Suspensão de Liminar n.º 1.696, classificada pela Corte como processo estrutural, e visa compreender a tramitação judicial da ação à luz da doutrina e da ainda incipiente legislação sobre o tema. A partir desse percurso, o estudo se orienta por três questões centrais: (a) quais elementos permitem identificar que a obrigatoriedade do uso de câmeras corporais pela polícia militar do Estado de São Paulo envolve um problema estrutural e não um conflito meramente pontual; (b) que fundamentos e técnicas do processo estrutural são evidenciados no julgamento da SL n.º 1.696; e (c) até que

⁶ BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br>. Acesso em: 24/11/2025.

ponto se verifica o efetivo cumprimento da decisão e em que medida esse cumprimento foi capaz de alterar o quadro de violação dos direitos fundamentais.

Em que pese não pretendermos abordar questões de segurança pública, tampouco tecer qualquer juízo sobre opções políticas para redução da violência policial, que é endêmica em nosso país, compreender o panorama acima é fundamental, sob o aspecto didático, para o adequado alinhamento entre aspectos teóricos dessa modalidade processual e sua aplicação prática, bem como para verificar a existência da correlação lógica com termos complementares como problema e litígio estrutural.

Nas páginas que se seguem, apresentaremos estudo de caso acerca da Suspensão de Liminar n.º 1.696 sob a perspectiva do processo estrutural, tendo como base teórica pesquisa bibliográfica realizada em artigos e livros publicados por autores com notório conhecimento sobre a temática e sites especializados. A metodologia inclui, ainda, análise comparativa dos conceitos adotados pela doutrina e jurisprudência com a minuta do Projeto de Lei n.º 3, de 2025, que regulamenta os processos estruturais, assim consideradas as ações judiciais que tratam de problemas complexos e de grande impacto social.

Visando dar maior fluidez ao texto, o conteúdo do capítulo foi distribuído da seguinte forma: a primeira seção (Fundamentos teóricos do processo estrutural: problema e litígio) descreve o conflito decorrente do aumento das taxas de letalidade e vitimização policial no Estado de São Paulo e a precarização da política pública sobre uso de câmeras corporais pelos agentes de segurança do estado, ao tempo que analisa aspectos do caso segundo a teoria do processo estrutural. Em seguida, (Tratamento judicial da SL n.º 1.696) enfatiza-se o tratamento dado pelo Supremo Tribunal Federal à SL n.º 1.696 e outras características processuais desde a tramitação da ação originária em primeira instância. Já na seção 3 (Análise dos impactos estruturantes da intervenção judicial), analisaremos de forma crítica em que medida o tratamento estrutural conferido à SL 1.696 foi efetivo e as possíveis adequações à abordagem teórica tratada na primeira seção. A última é dedicada a reflexões sobre o problema analisado e outras considerações finais.

1 Fundamentos teóricos do processo estrutural: problema e litígio

O termo processo estrutural não tem uma definição exata na doutrina, sendo possível encontrar diferentes propostas definidoras, mais amplas ou mais restritas, conforme o recorte

teórico de cada autor. Recentemente, a temática obteve maior atenção acadêmica, o que impulsionou inclusive importantes avanços institucionais a exemplo da criação, no Supremo Tribunal Federal, do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), voltado a apoiar os gabinetes dos Ministros na condução de feitos reconhecidos como estruturais.

O tema também começa a ganhar relevância perante o legislativo conforme se verifica pela apresentação do Projeto de Lei n.º 3/2025⁷, que visa justamente disciplinar o processo estrutural. A proposição, apesar de carecer de força normativa até o momento, deve ser considerada como indicativa dos parâmetros legais sobre a condução dessas ações. A esse propósito, vale ressaltar que o texto do PL n.º 3/2025 não conceitua o que vem a ser o processo estrutural⁸, mas estabelece que o mesmo deverá observar a lei que disciplina a ação civil pública (Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985), e, supletiva e subsidiariamente, o Código de Processo Civil.

Embora a noção desse modelo processual não se encontre pacificada na doutrina, alguns entendimentos vêm ganhando destaque no debate acadêmico. Edilson Vitorelli, por exemplo, define que o “processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”⁹. Também discutem o tema os professores Didier, Zaneti e Alexandria de Oliveira, para quem “o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”¹⁰.

Em suma, Vitorelli¹¹ entende que tal modalidade processual tem natureza de processo

⁷ Projeto de Lei n.º 3/2025. Disciplina o processo estrutural. Publicado no DSF Páginas 406-424 - DSF n.º 5, de 04/02/2025.

⁸ De acordo com a justificativa do Projeto: “Essa técnica normativa tem o mérito de evitar a inserção de uma conceituação em lei, o que é contraindicado pelo pensamento acadêmico e tende a causar interpretações divergentes, ao mesmo tempo em que fornece um indicativo de quais são as situações em que o processo estrutural será aplicável. Adicionalmente, fica claro que o processo estrutural tem um caráter residual, aplicando-se às situações em que as técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, não ofertam soluções adequadas” (PL 3/2025. Avulso inicial da matéria, DSF Páginas 406-424 - DSF n.º 5).

⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369

¹⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020, p. 7.

¹¹ VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2023.

coletivo, voltado à reorganização de um estado de coisas de que decorre o litígio estrutural. Outros autores¹² conferem maior abertura ao conceito, pois ressaltam tão somente a necessidade de se superar um estado de desconformidade patente em um litígio dessa natureza, o qual decorre de um problema com reflexos estruturais.

Sem prejuízo de posterior discussão sobre outros aspectos desse instituto, o que nos parece comum a ambas as teses é que sua formação pressupõe a existência de um problema e um litígio estrutural. Impõe-se, portanto, esclarecer esses conceitos. Afinal, o que caracteriza um problema estrutural? E, uma vez identificado, em que momento é possível afirmar que estamos diante de um litígio estrutural? Compreender a teoria que qualifica esse problema e litígio, procedendo à sua adequada identificação no caso concreto, é etapa indispensável para a caracterização do conflito enquanto estrutural e, conseqüentemente, para conferir o tratamento jurídico apropriado, diferenciando-o de outras demandas judiciais.

Tal categoria de problema, para Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael Alexandria de Oliveira¹³ caracteriza-se pela presença de um estado de desconformidade estruturada, seja uma condição de ilicitude contínua e duradoura, seja uma situação que, embora não necessariamente ilícita, se afasta do padrão ideal de funcionamento esperado.

Segundo o texto do já citado Projeto de Lei n.º 3/2025, temos que o problema estrutural não permite solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e se caracteriza por elementos como: “I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada”¹⁴.

Dessa forma, pode-se dizer que ele se configura quando a realidade está em desacordo com o estado de coisas ideal, seja essa desconformidade ilícita ou não, que revela a necessidade

¹² Para Sérgio Arenhart, tentar definir de forma rígida o que é “processo estrutural” pode acabar limitando demais as situações em que essa técnica pode ser usada. Isso porque esses litígios lidam com problemas complexos, cheios de causas e efeitos imprevisíveis, que não cabem em categorias fechadas. Por isso, para ele, qualquer definição muito abstrata corre o risco de deixar de fora casos que também precisariam de uma atuação estrutural.

¹³ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

¹⁴ PL 3/2025. Art. 1º, §1º.

de reestruturação. O litígio estrutural, por outro lado, é pautado em um problema também estrutural. Ou seja, este surge para solucionar aquele.

Conforme ensina Edilson Vitorelli¹⁵, litígios são conflitos que envolvem interesses juridicamente relevantes. No tocante ao litígio estrutural, o autor o enquadra como espécie de litígio coletivo, uma vez que tem por objeto controvérsias que ultrapassam a esfera individual e afetam grupos de pessoas considerados enquanto coletividade. Esses litígios coletivos podem assumir diferentes conformações, dada a forma e a intensidade com que a lesão alcança distintos segmentos sociais. Partindo da premissa de que o grupo é considerado enquanto coletividade, Vitorelli o classifica em global, local e irradiado, categorias que serão detalhadas adiante e que situam o litígio estrutural no interior desse conjunto.

Os litígios globais envolvem lesões que atingem toda a sociedade de maneira uniforme, sem impacto expressivo sobre indivíduos ou grupos específicos, razão pela qual a titularidade é atribuída à coletividade enquanto estrutura. Nos litígios locais, por sua vez, a violação incide de forma concentrada sobre um grupo determinado, unido por vínculos sociais que o caracterizam como comunidade, de modo que o dano possui relevância tanto individual quanto coletiva.¹⁶

A seu turno, os litígios irradiados se caracterizam pela distribuição desigual da lesão entre múltiplos subgrupos sociais, afetados em intensidades diversas e com percepções distintas, e muitas vezes conflitantes, sobre o problema e suas soluções. Trata-se de conflitos multipolares e dinâmicos, cuja heterogeneidade afasta qualquer perspectiva unificada. É precisamente nesse tipo de litígio irradiado que o autor insere o litígio estrutural, uma vez que ele envolve diferentes grupos impactados de modos variados e demanda respostas institucionais capazes de reorganizar a estrutura que produz as violações.¹⁷

A categoria ora analisada, portanto, refere-se a um conflito coletivo que surge em razão do funcionamento inadequado de uma estrutura e afeta vários grupos da sociedade de maneiras diferentes. Esta característica, chamada de policentrismo, refere-se à presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito, o que torna insuficientes as técnicas tradicionais de julgamento para solucioná-lo. Assim, em razão da

¹⁵ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2023.

¹⁶ *Ibid.*, p, 41-45.

¹⁷ *Ibid.*, p, 45-51.

própria natureza dessas violações e de suas circunstâncias, a solução não se limita à correção de atos pontuais, mas sim à reestruturação da própria organização responsável pelas violações.¹⁸

Nesse ponto, faz-se necessário esclarecer uma premissa fundamental: o reconhecimento da natureza estrutural de um processo pressupõe a existência prévia de um litígio dessa mesma espécie, o qual, por sua vez, decorre de um problema estrutural subjacente. Essa relação, contudo, não se verifica com a mesma intensidade no sentido inverso. Afinal, a mera existência de um problema dessa natureza não conduz, necessariamente, ao surgimento de um litígio estrutural nem, conseqüentemente, à instauração de um processo voltado à sua superação.

Também pode ocorrer de um litígio estrutural em suas características e fundamentos, não ser classificado e, mais do que isso, não receber o tratamento próprio do processo estrutural pelas razões mais diversas (sejam elas estratégicas, metodológicas ou de cunho político)¹⁹. Por fim, enquanto ainda não definidos critérios suficientemente claros e vinculativos à interpretação do magistrado, é possível cogitar a hipótese de que um processo seja tratado como estrutural simplesmente porque a decisão judicial assim o determina, considerando a fundamentação no caso concreto.

Vejamos, pois, a situação de fato que foi apreciada como processo estrutural pelo Supremo Tribunal Federal na Suspensão de Liminar (SL) n.º 1.696.

Em 28 de julho de 2023, a Polícia Militar do Estado de São Paulo deu início à Operação Escudo, desencadeada após a morte de um soldado durante incursão em comunidade na região da Baixada Santista. A operação, cuja finalidade declarada era o combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado, mobilizou cerca de 600 agentes, resultando na detenção de 958 pessoas, na morte de 28 civis e no ferimento de três policiais, segundo Nota Técnica elaborada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP)²⁰. Embora encerrada em 5 de setembro de 2023, a operação foi imediatamente sucedida pela Operação Verão, iniciada três dias depois

¹⁸ Ibid., p. 47.

¹⁹ PL 3/2025. Art. 6º O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial. (...) § 4º Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz considerará, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

²⁰ Nota Técnica GENI UFF Operação Escudo - 1ª Fase (<https://www.defensoria.sp.def.br/>)

com finalidades semelhantes e também marcada por denúncias de violências e abusos²¹. A existência de mortes decorrentes das citadas operações policiais é corroborada em relatório publicado pela Ouvidora da Polícia do Estado de São Paulo (Relatório Anual 2023, p. 22)²².

Diante desse cenário, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Associação Conectas Direitos Humanos ajuizaram ação civil pública²³ em face do Estado de São Paulo, buscando assegurar o cumprimento do direito fundamental à segurança pública sob a perspectiva do controle, da transparência e da redução da letalidade. Para tanto, pleitearam a implementação obrigatória de câmeras corporais durante as operações policiais, ao argumento de que esse instrumento seria indispensável para ampliar a transparência, coibir abusos, garantir a produção de registros probatórios confiáveis e proteger tanto os agentes públicos quanto os cidadãos envolvidos nas ações.

Os aspectos processuais do caso serão examinados na seção seguinte. Por ora, a contextualização apresentada, embora sucinta, permite estabelecer a necessária conexão entre os referenciais doutrinários e normativos do processo estrutural expostos anteriormente, notadamente as noções de problema e litígio estruturais, e as particularidades do caso em análise, a fim de viabilizar a análise subsequente da forma como o Judiciário conduziu a tramitação da SL n.º 1.696.

Cumprir recordar que o reconhecimento dessa natureza processual pressupõe a identificação prévia de um litígio da mesma espécie, o qual, por sua vez, se funda na existência de um problema também estrutural.

Posto isso, a controvérsia que deu origem à demanda judicial busca enfrentar um problema estrutural decorrente do modo de funcionamento da atividade policial no Estado de São Paulo, que se manifesta na combinação de altos índices de letalidade, vitimização policial, baixa transparência e fragilidades nos mecanismos de controle, fatores que distanciam a atuação estatal do padrão constitucional de garantia da segurança pública.

²¹ Notícias G1, publicada em 20/02/2024, acesso em 26/11/2025, disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2024/02/20/operacao-verao-chega-a-28-mortos-no-litoral-de-sp-e-empata-com-vitimas-da-operacao-escudo-em-2023-relembre.ghtml>

²² Relatório Anual 2023, disponível em:

https://www.ssp.sp.gov.br/ouvidoria/assets/relatorios/arquivos2/Relat%C3%B3rio_Ouvidoria_2023.pdf

²³ Ação Civil Pública n.º 1057956-89.2023.8.26.0053

Esse cenário evidencia uma dinâmica institucional que produz, de forma reiterada, resultados incompatíveis com a proteção de direitos fundamentais, tais como a vida, a dignidade da pessoa humana, a segurança pública, o devido processo legal e o direito à publicidade²⁴. O conjunto desses elementos, portanto, revela um estado de desconformidade cuja superação exige medidas orientadas à reorganização da estrutura institucional que sustenta tais práticas, conforme se demonstrará adiante.

O conflito ora desenhado não produz apenas disfunções internas, mas repercute sobre diversos grupos sociais, afetando-os de maneiras distintas. Essa multiplicidade de interesses envolvidos, somada ao caráter contínuo e institucionalizado das violações apontadas, projeta o conflito para além da esfera individual ou bilateral, situando-o no campo dos litígios coletivos irradiados, tal como delineado por Vitorelli.²⁵ É justamente essa expansão dos efeitos do desse quadro de desconformidade, alcançando simultaneamente cidadãos das comunidades impactadas, familiares de vítimas, órgãos de controle e os próprios policiais, que confere à controvérsia a natureza estrutural.

A respeito da superação do estado de desconformidade, Vitorelli²⁶ observa que a reestruturação de uma dinâmica institucional pode ocorrer por diferentes meios, inclusive sem a intervenção do Poder Judiciário. Ele afirma, entretanto, que quando essa transformação é buscada por meio da via judicial, o processo que a veicula poderá ser caracterizado como tal. No caso da SL n.º 1.696, a judicialização da pretensão possibilitou que o conflito fosse enquadrado e conduzido como processo estrutural, uma vez que o Supremo Tribunal Federal conferiu expressamente essa qualificação e passou a empregar instrumentos compatíveis com tal natureza, conforme será examinado de modo mais aprofundado no capítulo seguinte.

Todavia, uma vez judicializado e reconhecida a natureza estrutural do litígio, a superação do estado de desconformidade identificado no caso em análise não se limita à determinação judicial para que se implemente o uso de câmeras corporais. Conforme evidenciam os dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em

²⁴ BRASIL. Processos Estruturais: A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2025.

²⁵ VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, p. 45-51, 2023.

²⁶ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369.

colaboração com a UNICEF²⁷, a implementação e efetividade das câmeras corporais depende de um arranjo institucional complexo, que envolve treinamento adequado e contínuo dos policiais, protocolos operacionais claros e padronizados, regras de armazenamento, custódia e acesso às imagens, infraestrutura tecnológica robusta, alocação orçamentária estável, mecanismos permanentes de supervisão e correição, além de coordenação entre órgãos governamentais e instâncias de controle. Trata-se, portanto, de uma política pública cuja efetividade depende da coordenação integrada de diferentes frentes de atuação: administrativa, normativa, financeira e organizacional, circunstância que revela a complexidade e o caráter estrutural da demanda.

À luz das razões expostas, verifica-se que as técnicas processuais tradicionais, voltadas à correção isolada de ilegalidades ou ao cumprimento imediato de determinações específicas, mostram-se insuficientes para a adequada solução do litígio. A natureza estrutural da controvérsia, precisamente por envolver a reorganização de uma estrutura estatal complexa, torna especialmente relevante a construção de soluções duradouras e progressivas fundamentadas no diálogo com os diversos atores institucionais envolvidos, cuja atuação coordenada contribui para a efetiva reformulação do modelo de gestão da segurança pública. É essa necessidade de transformação institucional, associada à presença de múltiplos centros de interesses juridicamente protegidos, que distingue o litígio estrutural das controvérsias tradicionais e justifica o enquadramento conferido pelo Supremo Tribunal Federal à SL n.º 1.696 como processo estrutural.

2 Tratamento judicial da SL n.º 1.696

A partir da exposição dos elementos teóricos essenciais, notadamente as noções de problema estrutural e litígio estrutural, bem como sua articulação com o contexto fático delineado no capítulo anterior, torna-se possível avançar para a dimensão procedimental do conflito. Esta seção analisa o tratamento processual conferido ao litígio que culminou na Suspensão de Liminar n.º 1.696, autuada no STF, com o objetivo de assegurar a efetividade da política de câmeras corporais e, assim, contribuir para a redução da letalidade policial e para o

²⁷ As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo: mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>. Acesso em: 27/11/2025.

incremento da transparência nas operações realizadas pelas forças de segurança do Estado de São Paulo.

Todas as informações apresentadas neste capítulo foram extraídas dos documentos juntados à SL n.º 1.696/SP, disponíveis no portal e-STF²⁸ e permitem analisar o modo como o Judiciário conduziu o caso, desde a origem da controvérsia, nas instâncias originárias, até a homologação do acordo final, compreendendo como a estrutura processual foi moldada para enfrentar o estado de desconformidade evidenciado na seção anterior.

2.1 A judicialização do caso nas instâncias ordinárias

A controvérsia que deu origem à Suspensão de Liminar n.º 1.696 teve início com a Ação Civil Pública n.º 1057956-89.2023.8.26.0053, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pela Associação Conectas Direitos Humanos, na qual se buscava, em sede de tutela de urgência, “garantir o direito fundamental à segurança pública por meio de maior controle e transparência nas operações policiais realizadas na Baixada Santista, o que seria consubstanciado pelo uso obrigatório de câmeras corporais em todos os policiais militares envolvidos na operação”²⁹.

Na mesma data, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Grupo de Atuação Especial de Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP), expediu Recomendação³⁰ ao Secretário da Segurança Pública e ao Comandante-Geral da Polícia Militar, igualmente orientada ao uso de câmeras corporais pelos policiais militares atuantes na Operação Escudo.

Intimado nos autos, o MPSP requereu a designação de audiência para tentativa de solução consensual entre as partes, deferida pelo juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da

²⁸ Consulta realizada no portal e-STF entre os dias 27/11/2025 e 03/12/2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>.

²⁹ A ação foi proposta no contexto da Operação Escudo, a qual foi desencadeada após a morte de um soldado durante incursão a uma comunidade na região da Baixada Santista. Posteriormente a petição inicial foi emendada para alcançar quaisquer outras operações com finalidade equivalente.

³⁰ Recomendação do GAESP se deu nos seguintes termos: “O Ministério Público do Estado de São Paulo recomenda (...) que determinem e assegurem que todos os policiais militares atuantes na Operação Escudo portem câmeras corporais, ainda que as câmeras não estejam vinculadas às tropas em sua rotina ordinária, ou que apenas utilizem na citada operação policiais militares provenientes de batalhões que já estejam contemplados no Programa Olho Vivo, de modo a adequar a ação policial a parâmetros já consignados em precedentes nacionais e internacionais (citando-se, como exemplos, a ADPF 635, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, e a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília), e a assegurar a lisura da operação”.

Comarca de São Paulo. Porém, agendada a audiência, não foi possível, naquela oportunidade, a composição do conflito.

Diante da situação fática, o juízo de primeiro grau determinou liminarmente³¹ a utilização de câmeras corporais em todas as operações que tenham por finalidade ‘responder a ataques praticados contra policiais militares’ no Estado de São Paulo. Impôs, ainda, outras medidas para assegurar o correto uso dos equipamentos por parte das forças policiais.

Por sua vez, a Procuradoria do Estado de São Paulo requereu a suspensão de segurança³² à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, conhecendo do pedido, suspendeu liminarmente os efeitos da decisão de primeiro grau – especialmente no que diz respeito à utilização de câmeras corporais em todas as operações policiais descritas na inicial – sob o fundamento de que seu cumprimento implicaria risco à economia pública, uma vez que demandaria vultuosos gastos pelo Estado. Ponderou, ainda, que, em razão do caráter de urgência das chamadas operações “Escudo”³³, a obrigatoriedade de uso de câmeras impediria o pronto apoio por unidades policiais mais próximas que ainda não dispõem do equipamento “o que poderia levar a um aumento das agressões aos agentes públicos, com grave lesão à segurança pública”³⁴.

Importante registrar que no referido pedido de suspensão de liminar operou-se, em verdade, a extensão dos efeitos de decisão anterior do TJSP, proferida em relação à ACP n.º 1074543-45.2023.826.0100³⁵, uma vez que aquela Corte reconheceu a identidade de objeto entre as ações, adotando-se, inclusive, os fundamentos já expostos naquela decisão³⁶.

Paralelamente, tramitava desde 2019 outra Ação Civil Pública (n.º 1025361-76.2019.8.26.0053), ajuizada pelo Ministério Público, que também discutia a adoção de tecnologias como câmeras corporais e cuja tramitação encontrava-se suspensa devido a tratativas conciliatórias envolvendo MPSP, Defensoria e Governo Estadual. Esse conjunto de

³¹ Decisão de 22.09.2023 (D.J.E. em 25/09/2023, relação n.º 0598/2023).

³² Processo n.º 2252498-55.2023.8.26.0000.

³³ Assim foram conhecidas, de modo geral, as operações que tem por finalidade responder a ataques praticados contra policiais militares, ainda quando o Estado de São Paulo eventualmente utilizou outra denominação.

³⁴ Decisão de 22/09/2023, registro 2023.0000819639 (D.J.E. em 27/09/2023, relação n.º 0605/2023).

³⁵ Na referida ação, o juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo determinou que o Estado de São Paulo, no prazo de 90 dias e sob pena de multa, instale câmeras de vigilância nos veículos da polícia militar e no fardamento dos policiais militares do Estado, não passíveis de serem desligadas pelos próprios policiais que as portam.

³⁶ Decisão de 20/09/2023, registro 2023.0000810929 (não consta, nos autos, a data de publicação).

ações simultâneas evidencia que, ainda nas instâncias ordinárias, já se delineava a atuação coordenada de múltiplos sujeitos processuais e poderes públicos em torno de um problema de natureza estrutural, embora não houvesse, até então, reconhecimento judicial formal dessa qualificação.

Retornando ao caso sob enfoque, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo negou provimento³⁷ ao agravo interno contra a decisão da Presidência da Corte que suspendeu a liminar concedida pelo juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo. Diante disso, a Defensoria Pública pleiteou junto ao Supremo Tribunal Federal a suspensão da decisão do TJSP, dando origem à SL n.º 1.696, cuja tramitação e desenvolvimento serão analisados a seguir.

2.2. A implementação do modelo estrutural no Supremo Tribunal Federal

A Suspensão de Liminar n.º 1.696 teve como partes: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (requerente), o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (requerido), e o Estado de São Paulo (beneficiado). O Ministério Público estadual foi admitido como *amicus curiae*. As associações Conectas Direitos Humanos e JUSTA (Associação Plataformas - Ideias e Projetos para Soluções Públicas) também requereram, em conjunto, e foram admitidas como amigos da Corte.

A Suspensão foi analisada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, à época na Presidência do Supremo Tribunal Federal, que, ao longo da tramitação do processo, proferiu oito decisões monocráticas e doze despachos desde a autuação, em dezembro de 2023, até seu trânsito em julgado, em maio de 2025.

No mérito, o Presidente manifestou-se inicialmente³⁸ pela improcedência do pedido ao reconhecer que a efetivação da providência requerida pela Defensoria Pública demandaria elevado gasto adicional anual³⁹, o que interferiria diretamente no planejamento orçamentário do Estado de São Paulo, bem como na política pública definida para a Segurança Pública. Reconheceu, ainda, que não havia decisão final do TJSP, não sendo adequado naquele momento, uma intervenção excepcional do STF na medida em que as vias ordinárias não

³⁷ Nos termos do voto n.º 32.088, de 14/12/2023.

³⁸ Decisão de 30/12/2023 (D.J.E. em 08/01/2024).

³⁹ Segundo dados da decisão do TJSP, o montante varia “entre 330 milhões e 1 bilhão de reais, a depender da interpretação que se dê ao comando proferido”.

havia sido esgotadas. Destacou, também, o fato de haver negociação para uma solução conciliatória.

Restou claro, na decisão, que o indeferimento do pedido de suspensão seria mais uma oportunidade para que o Estado de São Paulo, no âmbito de sua autonomia política, administrativa e financeira, adotasse medidas efetivas para implementação das câmeras corporais no fardamento da polícia militar, de modo a reduzir a letalidade das operações e dar maior transparência à atuação das forças de segurança pública.

Como medida de monitoramento, foi realizada visita técnica ao Centro de Operações da Polícia Militar (Copom), com a presença do Governador do Estado, do Secretário de Segurança Pública e de representantes da Polícia Militar, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Justiça local.

Todavia, em abril de 2024, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo pleiteou a reapreciação da matéria, aduzindo fatos novos e juntando documentos aptos a evidenciar o aumento da letalidade policial no primeiro bimestre de 2024⁴⁰. Em sua defesa, a parte requerida argumentou que estava em fase de implementação o Programa Muralha Paulista, com vistas a aprimorar o uso da tecnologia na segurança pública, e se preparava para celebrar novo contrato tendo por objeto Câmeras Operacionais Portáteis (COPs).

Pela análise dos fatos e provas, a Presidência da Suprema Corte rejeitou o pedido de reconsideração⁴¹. No entanto, reconheceu a dimensão estrutural do litígio e determinou a remessa dos autos ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC/STF) para

⁴⁰ Conforme narrado (Petição 25053, juntada em 08/03/2024): “No início de 2024 (...) o Estado de São Paulo intensificou as operações policiais na Baixada Santista (...) após a morte de policiais militares, (...) deslocando mais de 400 policiais para o local para ações de enfrentamento ao crime”. Destacou que foram registradas “39 mortes em decorrência de intervenção policial”. (...) “Em consulta realizada ao site da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP), que disponibiliza os dados de morte por intervenção policial, considerando apenas os casos de mortes por intervenção policial praticadas por policiais em serviço, foram registradas 47 ocorrências dessa natureza entre 01/01/2024 e 01/02/2024 em todo o Estado. Dessas, 16 ocorreram em Municípios da Baixada Santista (Cubatão, Guarujá, Santos, São Vicente e Praia Grande), o que corresponde a 34% do total”. (...) “Em janeiro de 2022 e de 2023, foram registradas, respectivamente 23 e 27 ocorrências de mortes por intervenção policial praticadas por policiais em serviço, ou seja, cerca da metade do número de registros em janeiro de 2024. Já nos Municípios da Baixada Santista, ao total foram registradas 4 ocorrências dessa natureza nos meses de janeiro de 2022 e 2023, em comparação às 16 ocorrências do ano de 2024”. (...) “Por sua vez, segundo dados do Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP) do Ministério Público do Estado de São Paulo, o número de mortes cometidas por policiais militares no Estado de São Paulo cresceu 94% no primeiro bimestre de 2024.”

⁴¹ Decisão de 24/04/2024 (D.J.E. em 25/04/2024).

acompanhamento do cronograma de aquisição e utilização das câmeras corporais pela Polícia Militar paulista.

Além disso, ante a disposição dos atores processuais, devidamente documentada, em adotar postura dialógica diante da complexidade técnica do tema e dos desafios relacionados à implementação da política pública em questão, foi determinado o encaminhamento do feito ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), para a realização de audiência de conciliação, com apoio do NUPEC.

Sobreveio aos autos nova petição⁴² da Defensoria Pública na qual alegou descumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo, notadamente quanto à eficácia dos novos modelos de câmeras corporais que estavam em fase de contratação. O processo retornou ao NUPEC/STF, com ordem para seguir com o monitoramento do processo e “aferir a observância dos parâmetros [...] fixados, bem como a efetividade das câmeras contratadas e do software desenvolvido para gravação”.

Ocorre que, diante do não cumprimento satisfatório dos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo quanto à implementação da política pública de uso de câmeras corporais pela polícia estadual, houve a reapreciação do pedido de Suspensão de Liminar n.º 1.696, ocasião em que foi determinado, entre outras medidas, o uso obrigatório das câmeras com alocação eficiente e seguindo análise de risco de letalidade policial.

Por fim, após três audiências de conciliação conduzidas pelo NUSOL, a Presidência do STF declarou, em maio de 2025, que as partes chegaram a um acordo extrajudicial. Assim, homologou o acordo e extinguiu o processo com base no art. 487, III, b, do Código de Processo Civil, delegando ao juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo “a competência para decidir controvérsias sobre a execução do acordo ora homologado que não possam ser solucionadas por meio de autocomposição”.

Participaram da audiência de conciliação representantes do Estado de São Paulo, da Procuradoria-Geral da República, da Defensoria Pública e do Ministério Público estaduais. O acordo estabeleceu o compromisso do Estado de São Paulo de aumentar o quantitativo de

⁴² Petição n.º 62.490/2024 (juntada em 27/05/2024) para que fosse determinada a retificação do edital de licitação publicado pelo Estado de São Paulo para contratação de “solução integrada de gestão, captação, transmissão, armazenamento, custódia e compartilhamento, de vestígios evidências e provas digitais, por câmeras operacionais portáteis nas atividades policiais”.

câmeras corporais (COPs) até o total de 15.000, das quais 80% devem ser alocadas para cobrir integralmente as unidades declaradas de alta e média prioridade segundo matriz de risco apresentada. Além disso, fixou a obrigatoriedade do uso das COPs nas operações policiais militares de grande envergadura para restauração da ordem pública, bem como em operações que incluam incursões em comunidades vulneráveis e naquelas deflagradas para responder a ataques praticados contra policiais militares.

Nos termos do ajuste firmado, o Estado de São Paulo deve promover a implementação de funcionalidades técnicas para acionamento dos equipamentos de modo automático, remoto e por proximidade, bem como reativação automática no caso de interrupção manual da gravação pelo policial. Outros pontos relevantes são o desenvolvimento de indicadores para monitorar e avaliar a efetividade das novas COPs, em diálogo com o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e a necessidade de que seja publicado relatório anual de monitoramento e avaliação da política pública.

A homologação do acordo implicou a extinção da Suspensão de liminar n.º 1.696 e da Ação Civil Pública n.º 1057956-89.2023.8.26.0053, tornando a referida SL o primeiro processo estrutural concluído no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

2.3 Diálogo entre a condução judicial da SL n.º 1.696 e o Projeto de Lei n.º 3/2025

Convém esclarecer, inicialmente, que o tratamento legislativo dos litígios estruturais constitui fenômeno recente e ainda em formação no direito brasileiro, marcado por propostas que se sucederam sem que nenhuma alcançasse, até aqui, força normativa.

Em 2014, teve-se o Projeto de Lei n.º 8058/2014, que buscava instituir processo especial para o controle e a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Embora não empregasse a expressão "processo estrutural", a proposta já se voltava a litígios de natureza complexa, relacionados à implementação de políticas públicas, para os quais o procedimento comum se mostrava inadequado, concebendo um rito próprio, mais flexível e participativo, orientado à construção de soluções graduais⁴³. A proposta, porém, nunca foi votada e segue parada na Câmara.

⁴³Projeto de Lei nº 8.058, de 2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Autor: Paulo Teixeira. Câmara dos Deputados, 2014.

Mais de uma década depois, o Projeto de Lei n.º 3/2025 inovou ao disciplinar o processo estrutural de forma autônoma e sob essa designação expressa — proposta que será examinada em detalhe mais adiante.

Antes, cabe registrar a existência do Projeto de Lei n.º 2832/2026⁴⁴, que propõe a alteração da Lei n.º 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e da Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) para instituir o Incidente de Verificação de Litigiosidade Estrutural em ações individuais, disciplinando a comunicação ao Ministério Público e aos demais legitimados coletivos. A proposição parte da constatação de que muitas demandas individuais não constituem conflitos isolados, mas sintomas de desconformidades estruturais persistentes, como omissões administrativas reiteradas e desorganização de serviços públicos. O incidente, instaurado pelo juiz de primeiro grau, destina-se a identificar tais indícios desde a origem, permitindo a suspensão dos atos não urgentes, a oitiva dos legitimados coletivos e a provocação de respostas metaindividuais, sem prejuízo da tutela de urgência⁴⁵.

Embora nenhuma dessas proposições tenha, até o momento, força normativa, observa-se que o esforço de positivar o processo estrutural vem amadurecendo, no plano legislativo, desde 2014.

Dentre esses marcos, é o Projeto de Lei n.º 3/2025 que ocupa o centro desse capítulo, por representar a tentativa mais robusta de organizar regras e parâmetros para os processos estruturais no Brasil. O texto normativo oferece um conjunto inicial de diretrizes que ajudam a compreender e avaliar como o Judiciário tem conduzido litígios dessa natureza, refletindo o desenvolvimento teórico produzido pela doutrina.

Vitorelli⁴⁶ explica que o Projeto de Lei n.º 3/2025 se estrutura a partir de quatro diretrizes centrais, previstas no art. 2º, denominado “normas fundamentais do processo estrutural”, sendo elas: (i) consenso e participação; (ii) consideração da complexidade do litígio; (iii) efetividade do resultado e, por fim, (iv) flexibilidade procedimental regrada. Esses

⁴⁴ Projeto de Lei nº 2832, de 2026. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 — Código de Processo Civil — e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 — Lei da Ação Civil Pública — para instituir o Incidente de Verificação de Litigiosidade Estrutural em ações individuais e disciplinar a comunicação ao Ministério Público e aos demais legitimados coletivos. Autor: Rafael Brito. Câmara dos Deputados, 2026

⁴⁵ Projeto de Lei nº 3, de 2025. Disciplina o processo estrutural. Autor: Rodrigo Pacheco. Senado Federal, 2025

⁴⁶ VITORELLI, Edilson (introdução, trad. e comentários). **A origem do processo estrutural: the civil rights injunction**. De Owen Fiss. Salvador: JusPodivm, 2026. p. 41-54.

princípios servem como parâmetros para avaliar em que medida a condução da SL n.º 1.696 pelo Supremo Tribunal Federal se aproxima do modelo delineado pelo PL e pela doutrina contemporânea dos processos estruturais.

Nesse sentido, realizando um diálogo comparativo entre a tramitação da SL n.º 1.696 e o referido Projeto de Lei, constata-se que o Supremo adotou técnicas processuais já incorporadas no texto normativo, como se demonstrará a seguir.

A partir do reconhecimento dessa natureza do conflito, observa-se a implementação de um conjunto de medidas processuais diferenciadas, orientadas à reorganização institucional do modelo de uso de câmeras corporais no Estado de São Paulo. Tal encaminhamento revela consonância com os critérios previstos no art. 6º do referido Projeto, segundo o qual o enquadramento judicial de um litígio como estrutural pressupõe, entre outros elementos, sua ampla repercussão social, elevada complexidade técnica, impacto coletivo e a insuficiência das técnicas processuais tradicionais para a adequada resolução do conflito.

Recentemente, o STF passou a incorporar mecanismos próprios dos processos estruturais. O encaminhamento dos autos ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) e ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) concretizou as diretrizes previstas nos arts. 2º, 8º e 10 do PL n.º 3/2025, que atribuem centralidade à cooperação interinstitucional, ao protagonismo do consenso e à flexibilidade procedimental. Esses órgãos desempenharam papéis essenciais de diagnóstico e acompanhamentos técnicos, permitindo que diversos centros de interesse juridicamente protegidos participassem de forma efetiva da construção das soluções.

Outro aspecto relevante diz respeito ao regime de monitoramento contínuo implementado pelo STF. Ao longo da tramitação, a Corte passou a exigir informações técnicas, realizar diligências e formular determinações sucessivas, em aproximação com o art. 9º do PL n.º 3/2025, que demanda a definição de metas graduais, indicadores de cumprimento e revisões periódicas das medidas adotadas. Do mesmo modo, as decisões proferidas foram gradualmente ajustadas diante de fatos novos, em conformidade com a lógica de flexibilidade procedimental delineada pelos arts. 7º e 10 do Projeto, que admitem revisões sucessivas do plano estrutural sempre que mudanças técnicas ou circunstanciais assim o recomendarem.

Isso posto, o estímulo ao diálogo e a condução de negociações que culminaram na celebração e homologação de um acordo extrajudicial, demonstram consonância da condução da SL n.º 1.696 com as normas propostas pelo PL n.º 3/2025 e com o referencial teórico abordado pela doutrina⁴⁷.

Assim, a condução da SL n.º 1.696 revela um processo dialogado, aberto à participação de diversos atores. O envio do caso ao NUPEC e ao NUSOL, a realização de audiências, a atuação da Defensoria Pública, do Ministério Público, do Estado de São Paulo e de entidades da sociedade civil, além da constante produção de informações técnicas, mostra que o STF estruturou o procedimento como um espaço de deliberação capaz de acomodar diferentes necessidades institucionais.

3 Análise dos impactos estruturantes da intervenção judicial

O instrumento da suspensão de liminar oferece, no caso analisado, um cenário relevante para uma análise crítica.

O referido instrumento é uma medida de contracautela que visa evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, em razão de decisão provisória desfavorável a pessoas jurídicas de direito público. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei n.º 8.038/1990, a competência para apreciar a suspensão de liminar (SL) é do Presidente da Corte, a quem cabe resolver, monocraticamente e de forma fundamentada.

Contudo, embora concebida como medida de contracautela limitada à análise do risco à ordem pública, observa-se que, no caso em análise, sua natureza cautelar foi flexibilizada.

Além do caso reunir todos os elementos típicos dessa categoria de litígio (policentrismo, impacto social expressivo, persistência de um estado prolongado de desconformidade, incapacidade das técnicas tradicionais de solucionar o problema e necessidade de reorganização institucional), a condução dialógica do processo, a realização de diligências instrutórias, o encaminhamento aos Núcleos especializados (NUPEC e NUSOL) e a adaptação progressiva

⁴⁷ “A lógica geral do processo estrutural, portanto, se organizaria em torno da noção de que o judiciário funciona com um centro de discussão, para o qual dirigem-se as partes e os terceiros interessados, os grupos impactados pelo conflito e, a partir do debate entre eles, consolida-se, por consenso, a necessidade de uma intervenção estrutural.” VITORELLI, Edilson (introdução, trad. e comentários). **A origem do processo estrutural: the civil rights injunction**. De Owen Fiss. Salvador: JusPodivm, 2026, p. 43.

das soluções demonstram um acentuado afastamento da racionalidade tradicional da contracautela, revelando um esforço de alinhar o caso às exigências teóricas do processo estrutural, especialmente no que tange à flexibilidade procedimental, ao acompanhamento contínuo e à participação ampliada de atores sociais diretamente afetados.

Do ponto de vista crítico, contudo, essa atuação do STF nos permite concluir que o processo estrutural não se define pela ação proposta ou pelo rito originalmente previsto, mas pela natureza do problema e pela resposta institucional necessária. Isso porque, como já relatado, embora a suspensão de liminar tenha escopo decisório restrito, a Suprema Corte reconheceu que a continuidade do cenário de violência e opacidade demandava a adoção de ferramentas próprias do modelo estrutural, especialmente diante da ineficácia de intervenções judiciais anteriores.

Sob a perspectiva dos impactos estruturantes, os fatos históricos indicam diminuição nas taxas de letalidade policial quando as ações das forças estatais foram associadas ao uso de câmeras corporais.⁴⁸ Sob o ponto de vista operacional, a implementação e efetividade das câmeras corporais envolve treinamento adequado e contínuo dos policiais, padronização de protocolos de atuação, estabelecimento de regras para o tratamento de dados e imagens, contratação de infraestrutura tecnológica adequada, alocação orçamentária, e coordenação entre órgãos governamentais e instâncias de controle.

Nesse viés, pode-se observar que as decisões interlocutórias da Presidência do STF mostraram-se cuidadosas em resguardar a esfera de discricionariedade política e os possíveis impactos orçamentários e financeiros para a Administração Pública de São Paulo, dando preferência a diligências instrutórias e negociais, a exemplo da realização de visita ao centro de operações da PM/SP, e concessão de prazo razoável para adoção de procedimentos administrativos.

Merece destaque, ainda, a adoção de mecanismos para ampliação da publicidade e transparência das medidas estruturais no caso em análise. Por ajuste entre as partes, o Estado de São Paulo se comprometeu a desenvolver espaço próprio em página oficial da SSP/SP, para prestação de informações sobre o andamento do processo, sem prejuízo do acesso às decisões judiciais da SL 1.696 no portal do STF, ou ainda, da íntegra dos autos através da ferramenta e-

⁴⁸ Atlas da violência 2025, p.17

STF. Essa dimensão é particularmente relevante em contextos de violações continuadas, como a letalidade policial, cujo enfrentamento depende do acesso amplo a dados confiáveis⁴⁹.

Sob o aspecto da consensualidade, tendo em vista que o processo estrutural deve favorecer o diálogo entre o juiz, as partes e demais interessados para adoção das providências cabíveis, a atuação do NUSOL e do NUPEC foram determinantes. O NUSOL viabilizou a realização de audiências, a definição de pontos de consenso e de dissenso, criando oportunidades para acordo. O NUPEC, por sua vez, foi fundamental para auxiliar, entre outras atividades, na análise e organização de documentos, aplicação de metodologia adequada às características do litígio e efetivação das decisões proferidas na Suspensão de Liminar aqui estudada. Representantes de ambos os Núcleos estiveram presentes na audiência de conciliação na qual as partes celebraram o acordo que extinguiu a SL 1.696 no STF.

Ante a finalização do acordo, inclusive, podemos encontrar mais um elemento estruturante de especial relevância: o plano de atuação estrutural. É característico dos processos estruturais que haja o planejamento e o compromisso das partes com a efetivação das medidas que buscam solucionar o conflito. No caso da SL n.º 1.696, não houve a elaboração de um plano formal, mas sim a celebração de um novo acordo que redefiniu a política pública existente e estabeleceu parâmetros operacionais para sua execução. Diante desse cenário, a atuação judicial, deve se centrar na verificação contínua da adequação e do cumprimento das medidas pactuadas, assegurando que este produza efeitos concretos na redução da letalidade policial e no aumento da transparência institucional.

Outro ponto relevante consiste no contrato firmado. Além das cláusulas que dispõem acerca da implementação das câmeras corporais, o acordo estabeleceu formas de monitoramento e avaliação da sua execução, como: a obrigação de o Estado de São Paulo enviar, trimestralmente, ao Ministério Público e à Defensoria Pública relatórios com indicadores sobre a efetividade das COPs; o acesso dessas instituições ao sistema de compartilhamento de imagens; e o dever de publicar, no portal da Secretaria de Segurança Pública, informações atualizadas sobre a política de câmeras, incluindo normas aplicáveis, batalhões equipados e quantitativo de dispositivos, ressalvadas as diretrizes internas sigilosas.

⁴⁹ O Estado de São Paulo divulga, através do portal “Muralha Paulista”, informações relevantes para o acompanhamento da decisão judicial, como as unidades policiais onde estão distribuídas as câmeras corporais e as fases de implantação do novo modelo.

Nesse sentido, a celebração de um acordo detalhado, com metas, prazos, indicadores e mecanismos de monitoramento, representa avanço significativo em relação ao tratamento anterior da política de câmeras corporais no Estado de São Paulo. Ainda sim, todavia, persistem limitações relevantes: embora o processo estrutural tenha pretendido instalar um modelo dialogado e transparente de gestão, sua capacidade de produzir transformações duradouras permanece condicionada à vontade política e ao compromisso institucional do Estado. Não obstante, cumpre ressaltar que os “processos estruturais não têm o propósito de alcançar 100% da efetividade de implementação de direitos, mas sim de restabelecer as dinâmicas de diálogo necessárias para que tais direitos sejam implementados com maior efetividade pelas instâncias políticas.”⁵⁰

Diante do exposto, o modo como a SL n.º 1.696 foi conduzida, enquanto o primeiro processo estrutural definitivamente encerrado perante o Supremo Tribunal Federal, representa não apenas um avanço significativo no tratamento da política de câmeras corporais no Estado de São Paulo, mas também um marco no modo como o Supremo Tribunal Federal passa a operar a lógica dos processos estruturais. Isso mostra-se evidente na “expressa a preocupação do tribunal em buscar uma solução dialogada e retirar-se do processo assim que tal solução parece estar bem encaminhada, assegurados mecanismos de monitoramento que permitam a sua consolidação.”⁵¹

O que se observa, portanto, no caso em análise, é a consolidação de um modelo de atuação judicial que privilegia soluções dialógicas, a pretensão de monitoramento contínuo e a retirada gradual da Corte à medida que o arranjo institucional se estabiliza, até porque, “uma vez restabelecido o diálogo e consolidada a implementação de um plano de ação, está cumprida a missão do processo estrutural.”⁵²

Considerações finais

O presente capítulo visitou importantes conceitos acerca da teoria dessa modalidade processual propostos por autores com notória experiência e respeitabilidade acadêmica. Sob

⁵⁰ CASIMIRO, Matheus ; NAVARRO, Trícia ; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O primeiro processo estrutural concluído no STF: Experiência na SL 1696 pode ser um meio de caminho valioso para conciliar proteção a direitos e separação de poderes. Jota, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-primeiro-processo-estrutural-concluido-no-stf>. Acesso em: 03/12/2025.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

uma perspectiva mais ampla, esse instrumento propõe enfrentar problemas complexos por meio de uma atuação jurisdicional que fomente a integração e a reorganização das estruturas burocráticas e, ao fim, encontre soluções efetivas, ainda que de modo gradual.

Trazendo à luz o Projeto de Lei n.º 3/2025, que tramita no Senado Federal com proposta de regulamentação do processo estrutural, verificamos que, apesar de ainda não estar integrado ao ordenamento jurídico, a proposição contém dispositivos esclarecedores de fundamentos e técnicas processuais que devem ser utilizadas no encaminhamento de litígios estruturais.

A análise da Suspensão de Liminar n.º 1.696 permitiu responder, de forma fundamentada, às questões-problema propostas: em que medida o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal se alinhou ao modelo teórico do processo estrutural e se tal abordagem foi adequada para enfrentar o estado de desconformidade associado à letalidade policial e à baixa transparência das operações no Estado de São Paulo. Tentou-se demonstrar, ao decorrer do capítulo, em que medida o conhecimento teórico e a prática jurídica dos processos estruturais estão sedimentados em nosso país. Trata-se, portanto, de uma singela contribuição à comunidade acadêmica sobre a dinâmica desse modelo processual em um caso concreto.

Refletindo sobre as questões propostas neste trabalho, diversos elementos permitem identificar, na política do uso de câmeras corporais pela polícia militar do Estado de São Paulo, um problema estrutural e não um conflito meramente pontual. Os altos índices de letalidade e de vitimização policial, a ineficiência dos mecanismos de controle e a falta de transparência das ações da PMSP, pela indisponibilidade ou ausência de gravação audiovisual das operações deflagradas pela corporação, são fatores que distanciam a atuação estatal do padrão ideal desejado e da garantia constitucional a diversos direitos fundamentais como a segurança pública, a vida, a dignidade dos cidadãos, a legalidade e a publicidade dos atos da administração.

Fatores intrínsecos ao problema, como multipolaridade, impacto social, persistência da situação mesmo após a intervenção judicial em demandas anteriores, regidas pelas técnicas tradicionalmente empregadas no processo comum, indicam que a superação do estado de desconformidade gerado pelo conjunto desses fatores exige a reorganização da estrutura institucional que orienta tais práticas, bem como uma solução jurídica diferenciada.

Outro questionamento levantado diz respeito aos aspectos processuais da tramitação e julgamento da SL n.º 1.696. Nesse ponto, o estudo evidenciou diversas medidas inovadoras adotadas pela Suprema Corte, como a condução dialógica do conflito, a consensualidade, a elaboração de plano de ação, o monitoramento contínuo e a ampliação da publicidade das medidas estruturais. No caso, a flexibilidade dos atos processuais e das decisões judiciais, bem como a abertura para manifestação de outros atores sociais intervenientes, tornou viável a cooperação interinstitucional e o diagnóstico das dificuldades econômicas, administrativas e políticas apresentadas.

Houve o encaminhamento do caso ao NUPEC e ao NUSOL para realização de audiências dialógicas, flexibilização procedimental e, ao final, homologação de um acordo estrutural com previsão de indicadores e mecanismos de monitoramento. O monitoramento do problema estrutural foi acompanhado pela Suprema Corte ao longo da tramitação da SL, que determinou, ainda, a realização de diligências *in loco* e o ajuste gradual das decisões judiciais diante de fatos novos trazidos aos autos.

Após a extinção do processo, o acompanhamento dos indicadores e relatórios definidos no acordo extrajudicial ficou sob a responsabilidade do juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo.

Não é possível atestar o integral cumprimento da decisão no que concerne à disponibilização de acesso às gravações das câmeras corporais à Defensoria Pública e ao Ministério Público de São Paulo, bem como o envio dos relatórios trimestrais e anuais pelo Estado. Por outro lado, foi cumprida a determinação para publicização de informações de interesse público sobre o uso das câmeras corporais e a distribuição dos equipamentos por batalhões de polícia do Estado. Esses dados encontram-se disponíveis no Portal da SSP/SP.

Apesar dos avanços institucionais evidenciados, a experiência da SL n.º 1.696 também revela limitações relevantes. A efetividade da política de câmeras corporais depende de compromisso político contínuo, alocação orçamentária estável, padronização de protocolos operacionais e transparência quanto aos dados produzidos. De qualquer forma, a atuação jurisdicional na SL n.º 1.696 contribuiu para que o Estado de São Paulo, ao abandonar sua condição de inércia ou omissão, olhasse com especial atenção para o problema estrutural debatido.

Os resultados obtidos permitem responder de forma objetiva às questões que orientaram esta pesquisa. Em primeiro lugar, verificou-se que a controvérsia relacionada à implementação obrigatória de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo transcende os limites de um conflito pontual, na medida em que está associada a um estado persistente de desconformidade caracterizado pela elevada letalidade policial, pela insuficiência dos mecanismos de controle e transparência e pela incapacidade das respostas institucionais anteriormente adotadas de promover alterações significativas nesse cenário, elementos que permitem qualificá-la como um problema estrutural.

Em segundo lugar, constatou-se que o julgamento da SL n.º 1.696 incorporou fundamentos e técnicas típicos do processo estrutural, tais como a condução dialógica do conflito, a ampliação da participação institucional, o encaminhamento do caso ao NUPEC e ao NUSOL, a flexibilização procedimental, o monitoramento contínuo das medidas adotadas e a construção consensual de soluções por meio de acordo estrutural.

Por fim, quanto à efetividade das providências implementadas, a pesquisa demonstrou o cumprimento de parte relevante das obrigações assumidas, especialmente no tocante à ampliação do programa de câmeras corporais, à definição de mecanismos de monitoramento e à ampliação da transparência das informações disponibilizadas ao público⁵³. Todavia, não foi possível verificar integralmente o cumprimento de todas as medidas pactuadas nem aferir, com base em dados oficiais atualizados, em que medida a implementação dessas providências foi capaz de produzir alterações concretas e duradouras no quadro de violação de direitos fundamentais que motivou a intervenção judicial.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, 2013. p. 389-410.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.058, de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Autor: Paulo Teixeira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em:

⁵³Programa Muralha Paulista: Câmeras Corporais. São Paulo, 2026

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filenome=PL%208058/2014. Acesso em: 19/06/2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2832, de 2026**. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 — Código de Processo Civil — e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 — Lei da Ação Civil Pública — para instituir o Incidente de Verificação de Litigiosidade Estrutural em ações individuais e disciplinar a comunicação ao Ministério Público e aos demais legitimados coletivos. Autor: Rafael Brito. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3141340&filenome=PL%202832/2026. Acesso em: 19/05/2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3, de 2025**. Disciplina o processo estrutural. Autor: Rodrigo Pacheco. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164531>. Acesso em: 19/06/2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Câmeras Corporais: Uma Revisão Documental e Bibliográfica**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/dsusp/cgsusp/cameras-corporais/diagnostico-cameras-corporais.pdf>. Acesso em 17/06/2026.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 24/11/2025.

BRASIL. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br>. Acesso em: 24/11/2025.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo: mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>. Acesso em: 27/11/2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da violência 2025**. Brasília: Ipea; São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025>. Acesso em: 24/11/2025.

BRASIL. **Processos Estruturais: A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2025.

CASIMIRO, Matheus ; NAVARRO, Trícia ; MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O primeiro processo estrutural concluído no STF: Experiência na SL 1696 pode ser um meio de caminho valioso para conciliar proteção a direitos e separação de poderes**. Jota, 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. São Paulo: Editora JusPodivm, v. 4. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. **Muralha Paulista: Câmeras Corporais**. São Paulo, 2026. Disponível em: <https://www.muralhapaulista.sp.gov.br/transparencia/cameras-corporais>. Acesso em: 19/06/2026.

VITORELLI, Edilson (introdução, trad. e comentários). **A origem do processo estrutural: the civil rights injunction**. De Owen Fiss. Salvador: JusPodivm, 2026.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2023.