



O processo estrutural como instrumento adequado à tutela de direitos fundamentais

The structural process as a suitable instrument for the protection of fundamental rights.

El proceso estructural como instrumento adecuado para la protección de los derechos fundamentales.

 DOI: <https://doi.org/10.17655/rdct.2025.e0006>



Francisco Jossiel Oliveira Bom ¹

 Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

 <http://lattes.cnpq.br/9562060750433433>

 <https://orcid.org/0009-0003-3920-297X>

¹ Defensor Público do estado do Rio de Janeiro. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Gama Filho (UGF). Professor de Direito Processual Civil na Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro - FESUDEPERJ. Professor convidado dos cursos SUPREMO TV e OUSE SABER. | Email: francisco.bom@defensoria.rj.def.br

RESUMO:

O artigo se debruça sobre uma das questões mais polêmicas enfrentada pelo direito constitucional nos últimos anos: o ativismo judicial. A centralidade da dignidade humana e a elevação dos princípios à categoria de normas no pós-positivismo fez com que o Judiciário assumisse papel de destaque na dinâmica do poder. Em razão da força vinculante da Constituição e da necessidade de efetiva garantia dos direitos fundamentais, as Cortes Constitucionais assumiram papel político de transformação social, podendo eventual letargia do legislador ou do administrador na implementação de políticas públicas ser objeto de controle. Mas quais são os limites de sua atuação? Através da análise de casos não só no âmbito interno, mas também no direito estrangeiro, busca-se demonstrar que o processo estrutural, por meio da técnica do experimentalismo democrático, é procedimento adequado para a construção de solução participativa, consensual, eficaz e transparente para os problemas complexos, sistêmicos, como a ausência ou ineficiência de políticas públicas garantidoras de direitos constitucionalmente assegurados.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas públicas. Pós-positivismo, Judicialização da política.
Experimentalismo democrático.

ABSTRACT:

This article addresses one of the most controversial issues faced by constitutional law in recent years: judicial activism. The centrality of human dignity and the elevation of principles to the status of norms in post-positivism has led the Judiciary to assume a prominent role in the dynamics of power. Due to the binding force of the Constitution and the need for effective guarantees of fundamental rights, Constitutional Courts have assumed a political role in social transformation, and any lethargy on the part of the legislature or administrator in implementing public policies can be subject to control. But what are the limits of their actions? Through the analysis of cases not only domestically but also in foreign law, this article seeks to demonstrate that the structural process, through the technique of democratic experimentation, is an appropriate procedure for building participatory, consensual, effective, and transparent solutions to complex, systemic problems, such as the absence or inefficiency of public policies guaranteeing constitutionally assured rights.

KEYWORDS:

Public policies. Post-positivism. Judicialization of politics. Democratic experimentalism.

RESUMEN:

Este artículo aborda uno de los temas más controvertidos del derecho constitucional en los últimos años: el activismo judicial. La centralidad de la dignidad humana y la elevación de los principios a la categoría de normas en el pospositivismo han llevado al Poder Judicial a asumir un papel destacado en la dinámica del poder. Debido a la fuerza vinculante de la Constitución y a la necesidad de garantías efectivas de los derechos fundamentales, los Tribunales Constitucionales han asumido un papel político en la transformación social, y cualquier inactividad del legislador o del administrador en la implementación de políticas públicas puede ser objeto de control. Pero ¿cuáles son los límites de su actuación? Mediante el análisis de casos, tanto nacionales como extranjeros, este artículo busca demostrar que el proceso estructural, mediante la técnica de la experimentación democrática, es un procedimiento adecuado para construir soluciones participativas, consensuadas, eficaces y transparentes a problemas sistémicos complejos, como la ausencia o ineficacia de políticas públicas que garanticen los derechos constitucionalmente garantizados.

PALABRAS CLAVE:

Políticas públicas. Pospositivismo. Judicialización de la política. Experimentalismo democrático.



1. Introdução

É bastante comum no Brasil a discussão acerca da inexistência ou ineficiência de políticas públicas que deveriam, em tese, concretizar direitos fundamentais previstos na Constituição da República. Salta aos olhos a forma como os cidadãos, em especial os que não dispõem de privilegiada situação financeira, são deixados à própria sorte quando se trata do exercício de direitos afetos à educação, saúde, previdência e seguridade social, dentre outros.

Ao que parece, nem mesmo com a constitucionalização dos direitos e garantias fundamentais pela Carta de 1988, em decorrência dos avanços obtidos pelo pós-positivismo, o Estado foi capaz de satisfazer os anseios de boa parcela de sua população, carente de tudo, desde o mais basilar dos direitos, como o simples acesso à documentação básica (Brasil, 2019)².

Ainda que se tenha desenvolvido no Brasil uma teoria da máxima efetividade dos direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal que, portanto, não se traduzem em mera promessa constitucional, mas dever do Estado, as políticas públicas continuam distantes do que delas se espera: a concretização dos direitos fundamentais para a densificação da dignidade da pessoa humana (Barroso, 2009).

Por outro lado, em razão da própria centralidade da Constituição Federal no ordenamento jurídico pátrio, da natureza das normas garantidoras dos direitos fundamentais nela previstos, da sua supremacia e rigidez, decorre a missão institucional do Judiciário combater a inércia dos outros Poderes sob pena de, também ele, deixar de cumprir o papel que lhe foi atribuído pela mesma Carta.

Contudo, até que ponto a intervenção judicial no âmbito das políticas públicas viola a cláusula de separação entre os Poderes, provocando a “guerrilha institucional”? O Judiciário teria legitimidade democrática para a criação e implementação de políticas públicas que inicialmente competem aos Poderes que representam a vontade majoritária, já que seus integrantes não se submetem ao crivo

2 Apenas em 2019 foi estabelecido o “Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Acesso à Documentação Básica” por meio do Decreto da Presidência da República nº: 10.063, de 14 de outubro, ao qual poderão aderir estados e municípios.

popular através do sufrágio universal? Como fica a questão da capacidade institucional, ligada ao conhecimento técnico e específico de áreas estranhas à atividade judicante e afeta ao legislador e, principalmente, ao administrador, como a escolha de alocação de recursos públicos diante de sua notória escassez?

Ademais, a atuação casuística do Estado-juiz, muito embora possa levar à satisfação individual daquele que o procura, poderá a médio ou longo prazo interferir na possibilidade desse mesmo Estado promover de forma adequada a política pública questionada, considerando que uma visão monocular e míope do problema despreza as limitações impostas à própria Administração Pública, decorrentes não só da carência de recursos públicos, mas também da estrutura organizacional delineada na Constituição, que não pode ser desprezada.

Por este motivo, a discussão acerca da possibilidade de o Judiciário intervir no âmbito das políticas públicas visando a satisfação de direito fundamental constitucionalmente assegurado perpassa pela busca de procedimento adequado para a solução do problema que, por se apresentar complexo, demanda uma atuação diferenciada, que foge ao processo civil tradicional, mesmo quando pensado de forma coletiva.

Desta feita, o objetivo geral deste trabalho é o demonstrar que o processo estrutural, a partir do modelo conhecido como experimentalismo democrático, é instrumento processual adequado à tutela jurisdicional de demandas com características múltiplas e complexas, salvaguardando e efetivando direitos fundamentais que, uma vez violados, são capazes de fazer surgir litígios estruturais, considerando a frequência da judicialização das políticas públicas.



2. Constitucionalismo contemporâneo e judicialização de direitos

2.1. A Constituição de 1988 e a efetividade dos direitos fundamentais no Brasil.

O constitucionalismo contemporâneo impõe a efetivação de seus preceitos, especialmente no que diz respeito aos direitos fundamentais, em razão da rigidez de seu texto e do possível controle material a ser exercido pela Corte Constitucional, elevando consideravelmente a sua importância se comparado com o sistema até então vigente (Barroso, 2015, p.436)³.

O Poder Judiciário brasileiro cada vez mais se afasta da figura tecnocrata para assumir papel político de ator promovedor de efetiva transformação social por meio da defesa e garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988. Trata-se da chamada doutrina da efetividade (Barroso, 2005, p.6)⁴.

Da força vinculante da Constituição e da necessidade de efetiva salvaguarda e satisfação dos direitos nela consagrados, bem como em razão de sua supremacia, decorre a ideia de que o Poder Executivo sofrerá o controle externo de tais políticas, a ser exercido por integrantes do Poder Judiciário, por meio do fenômeno intitulado “judicialização das políticas públicas” (Barroso, 2012).

3 “(...) vigora a centralidade da Constituição e a supremacia judicial, como tal entendida a primazia de um tribunal constitucional ou suprema corte na interpretação final e vinculante das normas constitucionais.”

4 “Para realizar seus propósitos, o movimento pela efetividade promoveu, com sucesso, três mudanças de paradigma na teoria e na prática do direito constitucional no país. No plano jurídico, atribuiu normatividade plena à Constituição, que passou a ter aplicabilidade direta e imediata, tornando-se fonte de direitos e obrigações. Do ponto de vista científico ou dogmático, reconheceu ao direito constitucional um objeto próprio e autônomo, estremando-o do discurso puramente político ou sociológico. E, por fim, sob o aspecto institucional, contribuiu para a ascensão do Poder Judiciário no Brasil, dando-lhe um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais. O discurso normativo, científico e judicialista foi fruto de uma necessidade histórica. O positivismo constitucional, que deu impulso ao movimento, não importava em reduzir o direito à norma, mas sim em elevá-lo a esta condição, pois até então ele havia sido menos do que norma. A efetividade foi o rito de passagem do velho para o novo direito constitucional, fazendo com que a Constituição deixasse de ser uma miragem, com as honras de uma falsa supremacia, que não se traduzia em proveito para a cidadania.”

E não é só o Poder Executivo que pode eventualmente ter reconhecida a sua letargia. Por vezes, a mora inconstitucional encontrada é de regulamentação ou mesmo criação de arcabouço jurídico que venha a concretizar ou conferir efetividade ao direito ou garantia constitucionalmente assegurada, atribuível, portanto, ao Poder Legislativo.

A judicialização, assim, corresponde à expansão das atividades do Judiciário com a nova formatação dos direitos fundamentais, ocorrida com a divisão de funções existentes entre os Poderes e a independência e legitimidade conferida aos juízes e tribunais para resolver conflitos que antes não lhes competia, *a priori*. Trata-se da “juridicização” das próprias relações sociais.

Assim, no modelo atual o papel das Cortes Constitucionais ganha grande relevo, abandonando-se a ideia que separava, de forma estanque, as funções de legislar, ou mesmo de administrar, da função de aplicar a lei ao caso concreto, podendo ser objeto de controle toda e qualquer violação dos direitos e garantias fundamentais (Montesquieu, 2000, p.175).

Por óbvio a nova dinâmica de poder poderia gerar desconforto em razão da tangência em algumas áreas de atuação, existindo linha muito tênue entre o que seria da competência de um, de outro ou de ambos, fazendo com que um dos Poderes exercesse papel de destaque (Dallari, 1995, p.186)⁵.

Logo, uma vez que responsável pela realização dos ideais constitucionais de garantia e proteção dos direitos fundamentais, não só com a aplicação da lei, mas também através do exercício da ponderação de interesses, exige-se do Judiciário uma atuação mais abrangente e proativa (Sarmiento, 2009, p.101)⁶.

5 “(...) a separação de poderes foi concebida num momento histórico em que se pretendia limitar o poder do Estado e reduzir ao mínimo sua atuação. Mas a evolução da sociedade criou exigências novas, que atingiram profundamente o Estado. Este passou a ser cada vez mais solicitado a agir, ampliando sua esfera de ação e intensificando sua participação nas áreas tradicionais. Tudo isso impôs a necessidade de uma legislação muito mais numerosa e mais técnica, incompatível com os modelos da separação de poderes. O legislativo não tem condições para fixar regras gerais sem ter conhecimento do que já foi ou está sendo feito pelo executivo e sem saber de que meios este dispõe para atuar. O executivo, por seu lado, não pode ficar à mercê de um lento processo de elaboração legislativa, nem sempre adequadamente concluído, para só então responder às exigências sociais, muitas vezes graves e urgentes.”

6 “Outro traço característico do neoconstitucionalismo é o seu foco no Poder Judiciário. O grande protagonista das teorias neoconstitucionalistas é o juiz. [...] Esta obsessão pelo Poder Judiciário leva a uma certa desconsideração do papel desempenhado por outras instituições, como o Poder Legislativo, na interpretação constitucional. O juiz é concebido como o guardião das promessas civilizatórias dos textos constitucionais.”

O reconhecimento da jurisdição como atividade pública e constitucionalmente assegurada abre caminho para compreensão de seu papel no Estado Democrático de Direito, comprometida com os fins sociais a serem alcançados pelo Estado: a justiça social. A proteção jurisdicional de direitos acaba por atribuir ao Poder Judiciário, ainda que de forma indireta, a outorga de poderes que competem, em uma primeira análise, ao Poder Executivo, na medida em que aquele passa a implementar políticas públicas ausentes ou a rever políticas públicas ineficientes. Em outras palavras, a judicialização potencializa a participação dos membros do Judiciário no *policy-making*.

É de se ressaltar, ainda, que a posição de destaque do Judiciário é potencializada pela crise representativa que vem sendo enfrentada principalmente pelo Poder Legislativo (Barroso, 2009, p.7)⁷.

2.2. A centralidade do Poder Judiciário no atual cenário brasileiro.

O Poder Judiciário, enquanto integrante da complexa estrutura estatal garantidora de direitos e garantias fundamentais, se vê incumbido de uma função que transcende a mera aplicação das leis quando diuturnamente é provocado a decidir um número gigantesco de demandas em que se afirma a inexistência ou mau funcionamento de políticas públicas que deveriam, como dito, conferir concretude ao texto constitucional, interpretando normas em contextos repletos de nuances políticas.

Por essa razão, como já mencionado linhas acima, o Poder Judiciário, não raras às vezes, avança sobre um campo ordinariamente pertencente ao Legislativo, considerando que a atuação do Congresso na edição de leis e demais atos normativos que estruturam ou organizam eventual programa ou instrumento que garanta o acesso ou efetividade de direitos constitucionalmente assegurados podem suscitar dúvidas quanto à sua interpretação ou até mesmo constitucionalidade.

Certo é que o entrelaçamento das funções atribuídas a cada um dos Poderes

⁷ “O aspecto negativo é que ele exhibe as dificuldades enfrentadas pelo Poder Legislativo – e isso não se passa apenas no Brasil – na atual quadra histórica. A adiada reforma política é uma necessidade dramática do país, para fomentar autenticidade partidária, estimular vocações e reaproximar a classe política da sociedade civil. Decisões ativistas devem ser eventuais, em momentos históricos determinados. Mas não há democracia sólida sem atividade política intensa e saudável, nem tampouco sem Congresso atuante e investido de credibilidade”.

frequentemente desafia as fronteiras institucionais e, por sua natureza intrincada, revela um emaranhado de tensões. Tal cenário evidencia a interdependência intrínseca entre os Poderes, onde a sinergia e os conflitos coexistem e se manifestam em um jogo de forças que é, ao mesmo tempo, complexo e fascinante.

Assim, a análise dessa relação se torna imprescindível para compreender os contornos da governança democrática e a efetividade dos direitos fundamentais consagrados na Constituição.

Para uma melhor compreensão do que será desenvolvido ao longo do trabalho, necessária uma categorização da intervenção do Judiciário em outras esferas de poder através dos chamados ativismo judicial e judicialização da política, ainda que a referida classificação não seja unânime e que comumente as expressões sejam utilizadas de maneira confusa ou como se sinônimas fossem tanto pela doutrina como pela jurisprudência pátrias.

2.3. Ativismo judicial *versus* judicialização da política.

A participação do Estado-juiz no papel de criação de direitos, construção ou reorganização de estruturas ou políticas públicas, em situações caracterizadas pela chamada “síndrome da inefetividade da Constituição”, é o que se convencionou denominar ativismo judicial. Em outras palavras, para que seja assegurada a efetividade das normas constitucionais, especialmente nos casos em que ocorre a mora inconstitucional do legislador na regulamentação de direitos fundamentais que dependem de reserva legal, seja ela simples ou qualificada, ou do Administrador na implementação ou execução adequada da política pública que visa a sua satisfação, surge a figura do *juiz provedor* (Barroso, 2009, p.5)⁸.

O fenômeno foi inicialmente identificado nos Estados Unidos da América, ainda no século XIX, em atuação da Suprema Corte estadunidense em casos como *Dred*

8 “A ideia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas”.

Scott v. Sanford, de 1857; o emblemático embate entre o então presidente Roosevelt e a própria Corte no caso *West Coast v. Parrish*, de 1937, em que se discutia a possibilidade de atuação proativa e intervencionista do Judiciário; seguido do notório e histórico caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, de 1954, marco inaugural do que anos mais tarde se convencionou chamar de *processo estrutural* e que ainda será objeto de estudo neste trabalho.

A expressão *ativismo judicial* foi empregada pela primeira vez em um artigo publicado em 1947 por um historiador sobre a Suprema Corte americana na revista *Fortune*, intitulado “*The Supreme Court: 1947*” (Barroso, 2009, p.9)⁹.

Assim como a postura mais ativa dos juízes da Suprema Corte americana foi objeto de ferrenhas críticas nos Estados Unidos da América, muitos estudiosos se posicionaram de maneira contrária a esse protagonismo judicial em outros lugares do mundo e também no Brasil, destacando aspectos negativos dessa atuação caso ocorresse de forma desproporcional e desvinculada dos núcleos essenciais dos direitos fundamentais, em desastrosa aventura judicial antidemocrática pelos campos de atuação dos outros Poderes legitimamente constituídos (Góes, 2023, p.12)¹⁰.

Os aspectos negativos geralmente identificados são: (i) o pamprincipiologismo, (ii) a discricionariedade do julgador e (iii) a violação da cláusula de separação de poderes.

De fato, o protagonismo dos juízes e tribunais, decorrência natural do novo constitucionalismo, é preocupante quando a atuação extrapola os limites do

9 Segundo Barroso, assim eram descritas as posturas dos juízes da Suprema Corte pelo historiador: “Esse conflito pode ser descrito de diferentes maneiras. O grupo de Black e de Douglas acredita que a Suprema Corte pode desempenhar um papel afirmativo na promoção do bem-estar social; o grupo de Frankfurter e Jackson defende uma postura de autocontenção judicial. Um grupo está mais preocupado com a utilização do poder judicial em favor de sua própria concepção do bem social; o outro, com a expansão da esfera de atuação do Legislativo, mesmo que isso signifique a defesa de pontos de vista que eles pessoalmente condenam. Um grupo vê a Corte como instrumento para a obtenção de resultados socialmente desejáveis; o segundo, como um instrumento para permitir que os outros Poderes realizem a vontade popular, seja ela melhor ou pior. Em suma, Black-Douglas e seus seguidores parecem estar mais voltados para a solução de casos particulares de acordo com suas próprias concepções sociais; Frankfurter-Jackson e seus seguidores, com a preservação do Judiciário na sua posição relevante, mas limitada, dentro do sistema americano”.

10 Nas lições de Guilherme Sandoval Góes: “Em consequência, fica claro que o fenômeno do ativismo judicial não pode extrapolar os limites impostos pelo núcleo intangível dos direitos constitucionais e, em especial, o conteúdo jurídico mínimo dos direitos fundamentais. Em termos simples, a criação de direito feita pelo magistrado na solução do caso concreto não pode estar desvinculada do núcleo essencial da norma constitucional”.

razoável, fazendo surgir a figura do julgador decisionista (Streck, 2009). Em razão da dificuldade de se limitar a própria discricionariedade do juiz pós-positivista, muitos afirmam o risco de vivermos um Estado Judicial de Direito.

Por outro lado, os defensores do ativismo judicial destacam aspectos positivos a justificar a intervenção do Judiciário, apresentando argumentos diametralmente opostos, dentre eles: (i) a necessidade de concretização dos direitos fundamentais, (ii) a legitimidade para invalidação de atos daqueles que, embora exerçam mandato popular, atentam contra a ordem constitucional e (iii) a missão a ele atribuída pela própria Carta Constitucional de garantidor do Estado Democrático de Direito.

Em uma perspectiva otimista, afirma Barroso (2009, p.12) que “o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado”.

Por sua vez, a judicialização da política em nada se parece com a figura da politização da Justiça, como querem fazer crer, no mais das vezes, aqueles que invocam argumentos como o de ofensa à separação de poderes e ao próprio Estado Democrático de Direito para rechaçar a sua legitimidade, à exemplo do que ocorre com o ativismo judicial. Segundo Barroso (2009, p.03):

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.

O mesmo autor apresenta a distinção entre a judicialização da política e o ativismo judicial:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política (...). Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a

sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva (Barroso, 2009, p.5).

A distinção entre ativismo judicial e judicialização da política é necessária pois apresenta limites claros para a intervenção do Poder Judiciário, permitindo que se estabeleça um grau máximo de atuação que, ao ser ultrapassado, a torna ilegítima. Assim, a atuação judicial necessária e permitida é aquela que se configura como judicialização da política. Quando essa atuação ultrapassa os limites e se transforma em ativismo, a legitimidade é comprometida.

Este fenômeno, ao permitir que o Judiciário intervenha em esferas tradicionalmente reservadas ao Legislativo e ao Executivo, suscita um debate acalorado sobre o potencial desequilíbrio da clássica e conhecida dinâmica de poder. A atuação do órgão judicante, ao se envolver na concepção de políticas públicas e na análise de atos normativos oriundos dos outros Poderes, levanta diversas questões acerca da independência e da autonomia das instituições estatais.

Portanto, torna-se crucial investigar até que ponto a judicialização da política repercute na estrutura dos Poderes e quais desafios emergem dessa interrelação complexa, que pode, em última análise, comprometer a harmonia e independência dos atores do sistema.

Diversos autores (Cittadino, 2002) afirmam que a judicialização teve como ponto de partida a constitucionalização dos direitos fundamentais pela Carta de 1988, além da grande importância dos princípios e consagração do Estado Democrático de Direito.

Não há dúvidas de que a legitimidade democrática é um dos tópicos fundamentais da discussão acerca da judicialização da política no Brasil. De um lado, alguns argumentam que a intervenção do Judiciário na seara política pode, de fato, comprometer a representatividade popular, uma vez que os magistrados, não eleitos pelo sufrágio universal, carecem da legitimidade direta conferida pelo voto, muito embora a fundamentação da decisão possa conferir legitimidade específica, como já comentado em tópico acima.

Em sentido contrário, os que defendem a possibilidade de intervenção proporcional e razoável, afirmam que esta se revela indispensável à proteção dos direitos fundamentais e para a salvaguarda da legalidade das ações praticadas pelos outros Poderes, em atuação classificada, por vezes, como contramajoritária.

Segundo Vitório (2011, p.134)¹¹, em artigo publicado no jornal “*O Estado de São Paulo*” em 1997, Ronald Dworkin afirma que eventual controle judicial de atos emanados do legislativo representaria ganho à democracia, e não o inverso, em verdadeira demonstração de funcionamento e efetividade do sistema.

Em verdade, a decisão acerca de questões políticas fundamentais pelo Poder Judiciário decorre do princípio constitucional da inafastabilidade do controle ou da tutela jurisdicional, previsto no artigo 5º, XXXV da CRFB/1988, bem como do sistema de controle de constitucionalidade, seja pela via direta, prevista no artigo 102, I, “a” da CRFB/1988, após a provocação de algum dos legitimados, seja pela via difusa, conforme artigo 948 do CPC, através da análise de algum caso concreto. Inegável, portanto, que a judicialização da política está ligada à ideia de acesso à Justiça.

Fato é que a judicialização da política é capaz de criar, via ativismo judicial, a politização da justiça, com juízes e tribunais promovendo a criação de direitos e políticas ao arrepio da ordem Constitucional e à margem de seus valores, em verdadeiro decisionismo antidemocrático e maléfico, eis que desconsideram por completo questões ligadas a outras esferas de Poder, como limites orçamentários - reserva do possível - ou de conhecimento, considerando a ausência de método científico para alcance das decisões ou mesmo conhecimento acerca das questões posta em discussão.

Não se pode ignorar, contudo, que o mesmo fenômeno da judicialização, se estabelecidas as balizas científicas e os limites democráticos corretos e necessários, é capaz de garantir a realização dos direitos e garantias fundamentais, reforçando a própria democracia e reafirmando a dignidade da pessoa humana como núcleo essencial de todo o sistema jurídico.

Logo, vejamos como o Judiciário pode figurar como ator principal na cena democrática sem que a sua atuação signifique, sob a justificativa de salvaguarda da Constituição, a sua própria violação.

11 “Deste modo, não é antidemocrático, mas parte de um arranjo estrategicamente inteligente para garantir a democracia, estabelecer um controle judicial sobre o que o Legislativo majoritariamente decide, garantindo que os direitos individuais, que são pré-requisitos da própria legitimidade deste, não serão violados. Naturalmente os juízes, como os legisladores, podem cometer erros em relação aos direitos individuais. Mas a combinação de legisladores majoritários, revisão judicial e nomeação dos juízes pelo Executivo provou ser um dispositivo valioso e plenamente democrático para reduzir a injustiça política a longo prazo”.



3. O processo estrutural como procedimento adequado à tutela dos direitos fundamentais

3.1. O processo civil clássico e a sua inaptidão para solução dos problemas complexos ou estruturais.

Ao analisarmos a forma de atuação do Poder Judiciário brasileiro ao longo do tempo, é possível identificar que em diversas oportunidades a decisão adotada não levou em consideração aspectos macros e micros, como a existência de recursos ou a especificidade da comunidade de indivíduos que sofreu as consequências da modificação da política existente ou mesmo a implementação da política inexistente, respectivamente. A preocupação, em sua grande parte, nunca foi com a coletividade, mas com o indivíduo (Arenhart, 2013).

Em relação à falta de observância de aspectos que ultrapassam a tutela individual do direito, lembre-se que o Administrador Público detém certa discricionariedade, fundada no binômio conveniência/oportunidade, que deve ser inicialmente respeitada, além de todas as outras questões já levantadas quando, por exemplo, das críticas elaboradas em razão da suposta ausência de legitimidade democrática para a tomada de decisões diretamente pelo Judiciário quando competia inicialmente aos Poderes majoritários, como a escolha de alocações de recursos em um cenário de escassez.

Por essa razão, em um primeiro momento, cabe ao Administrador Público, em obediência ao quadro legal desenhado pelo legislador constitucional, desenvolver e implementar políticas públicas que visem à satisfação e garantia dos direitos assegurados do documento político fundamental.

A decisão judicial não pode desconsiderar, portanto, reserva do possível, prioridade dos direitos fundamentais, mínimo existencial, dentre outros, devendo promover minuciosa análise de todos os condicionantes que levaram à inércia do Administrador ou mal funcionamento da política ao se debruçar sobre o caso concreto (Almeida, 2012).

O processo civil clássico, com uma visão individualista e bipolar, não se mostra adequado à tutela de direitos fundamentais quando se identifica a existência de um problema estrutural. Resolver, por vezes, o problema de um cidadão através de uma decisão determinativa da implementação de política pública individualizada pode satisfazer àquela pretensão, mas agravar a estrutura como um todo e, por conseguinte, trazer riscos a outros indivíduos igualmente necessitados de uma solução semelhante (Arenhart, 2017).

Afinal, à guisa de exemplo, quando algum cidadão ajuíza uma ação que visa obrigar o Município, o Estado ou a União ao custeio de tratamento médico é correto afirmar que o simples julgamento daquela demanda em específico significará a correção ou melhoria da política pública de saúde, com garantia do direito fundamental constitucionalmente assegurado a todos que de alguma forma dela necessitam? A resposta é negativa.

A decisão, em boa parte das ações judiciais em tramitação perante os Tribunais, é suficiente para a pacificação do conflito e satisfação dos interesses dos envolvidos naquele litígio. Contudo, quando se trata de violação sistemática de direitos, decorrente da falta ou inefetividade de política pública a ser implementada ou regulamentada pelo Estado, o tratamento individualizado pode, ao menos em tese, agravar o problema que, na verdade, é de toda a estrutura.

Assim, como linhas atrás o ativismo judicial foi apresentado como importante remédio para cura da inércia estatal capaz de promover a violação contínua de direitos fundamentais, não se pode negar que por vezes os efeitos colaterais provocados pelas soluções individualizadas para casos coletivos-estruturais podem ser fatais (Ferraro, 2015). Como antigo ditado popular, o remédio que cura também pode matar.

Nessa toada, o acesso à Justiça, como direito fundamental que é, torna-se imprescindível à cidadania, tendo o próprio Estado o dever de garantir instrumentos processuais capazes de tutelar adequadamente posições e situações jurídicas coletivas merecedoras de proteção: a sociedade é plúrima e os grupos heterogêneos. O direito fundamental à inafastabilidade do controle jurisdicional foi concebido para ser exercido exatamente em face do Estado.

Para além do que foi dito, a complexidade das demandas, o reconhecimento da existência de direitos coletivos e o impacto social,

especialmente diante da ausência ou ineficiência das políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais, aponta para a impossibilidade de tutela adequada através do microlitígio.

No entanto, o que se percebe é que o processo coletivo, tal qual pensado e aplicado no Brasil, limitou-se muitas vezes a reproduzir a essência daquilo que já existia no âmbito do processo individual clássico e a sua ineficiência para tratar de problemas ou casos estruturais é evidente.

As críticas se estendem desde a atuação dos legitimados extraordinários, passando pela não participação dos reais interessados, até uma decisão final simplória, determinativa e que desconsidera por completo o que deveria ser fundamental: a melhoria da política pública ou mesmo sua implementação em caso de ausência (Arenhart, 2017).

O processo coletivo brasileiro atual, portanto, se encontra ainda atrelado às premissas do processo individual clássico, sem a participação dos interessados, vinculação do juiz ao pedido – ainda que não seja o interesse da coletividade ali representada, e um legitimado extraordinário que se apresenta como verdadeiro senhor da ação, sendo-lhe possível até mesmo, de acordo com sua conveniência e oportunidade, deixar de apresentar recurso contra decisão desfavorável à comunidade. É necessário romper as concepções privatistas e atrasadas, típicas do paradigma liberal individualista (Porfiro, 2008, p.161).

Surgem, assim, como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, os chamados litígios estruturais, também conhecidos como litígios de interesse público, coletivos sistêmicos, litígios de segunda ou terceira geração, como serão a seguir apresentados.

3.2. O processo estrutural: linhas gerais.

A ideia de um processo estrutural surgiu com o ativismo judicial da Suprema Corte estadunidense entre os anos 1950 e 1970, sendo considerado emblemático o julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka I*, cuja decisão, tomada em 17 de maio de 1954, após o voto condutor do juiz Earl Warren, declarou a inconstitucionalidade do sistema segregacionista racial nas escolas localizadas principalmente no sul daquele país, em flagrante violação à

14ª emenda da Constituição norte-americana (Cláusula de Proteção de Iguais).

A referida decisão, muito embora declarasse, como de fato o fez, a inconstitucionalidade do processo seletivo admissional em escolas públicas norte-americanas baseado no critério racial, não foi capaz de, prontamente, promover a alteração pretendida no mundo dos fatos, sendo necessário empreender-se grande esforço para que a decisão fosse materializada.

Na verdade, a decisão que determinou a mudança na forma de admissão até então vigente no sistema público de ensino dos estados sulistas norte-americanos trouxe a necessidade de reformas tão profundas que as estruturas do sistema foram modificadas, corrigidas ou adaptadas para atendimento da cláusula de igualdade. Eis a origem da expressão “processo estrutural” ou “decisão estrutural”, hoje cunhada pela doutrina.

Desde então, todas as vezes em que foi necessário ao Judiciário determinar à um órgão, ente ou instituição a promoção de reforma estrutural (*structural reform*) para concretização de direito fundamental por meio da implementação de política pública ou para solução de litígio complexo, passou-se a falar em decisão estrutural ou estruturante (*structural injunction*).

Litígio complexo, diga-se de passagem, não é aquele com difícil questão jurídica a ser resolvida pelo juízo, ou com diversas questões de fato a depender da produção de um sem-número de provas, mas sim a que por vezes torna necessária a ponderação de diversos interesses igualmente relevantes.

Com a clareza que lhe é peculiar, nos explica Edilson Vitorelli (2015, p.97-98):

Trata-se daquelas situações em que o litígio decorrente da lesão afeta diretamente os interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, mas essas pessoas não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidas, na mesma medida, pelo resultado do litígio, o que faz com que suas visões acerca de seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Essas situações dão ensejo a conflitos mutáveis, multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio. Exemplifique-se com os conflitos decorrentes da instalação de uma usina hidrelétrica. Se, no início do processo de licenciamento, são discutidos os impactos prospectivos da instalação do empreendimento, em seu aspecto social e ambiental, a fase de obras já muda o cenário da localidade, com a vinda de grandes contingentes de trabalhadores que alteram a dinâmica social. Os

problemas passam a ser outros, muitas vezes, imprevistos, e os grupos atingidos já não são os mesmos que eram no primeiro momento, em que se decidiam os contornos do projeto. Na seara ambiental, altera-se o curso ou o fluxo das águas do rio, bloqueando-se estradas e separando comunidades antes vizinhas. Pessoas são deslocadas. No meio ambiente natural, a fauna e a flora sofrem impactos expressivos. Com o fim das obras, toda a dinâmica se altera novamente. Muitos trabalhadores que vieram, se vão. Outros permanecem. As pessoas deslocadas formam novos bairros e povoações, que exigem a implementação de novos serviços públicos. Apenas em razão da realização de uma obra, o meio ambiente natural e a dinâmica social se alteram de tal maneira que a sociedade que existia naquele local adquire feições totalmente distintas da que existia originalmente.

Por mais que alguns teóricos pátrios se preocupem em conceituar analiticamente o que seria processo estrutural, a explicação perpassa, de fato, pelo entendimento do que seja um problema estrutural, algo bastante importante para o que se pretende desenvolver com o presente trabalho e que será analisado em tópico próprio.

Buscando ser um ambiente propício ao debate de direitos fundamentais que confrontam interesses múltiplos e divergentes, os processos estruturais trazem a necessidade de existência de um processo aberto à cooperação e participação social, ampliando assim o conhecimento do problema e sua causa, ultrapassando a análise pura e simples das particularidades apresentadas pelas partes (Vitorelli, 2015).

O processo estrutural vai além: despindo-se da ótica tradicional do processo bipolar, exerce papel reconstrutor e se destina a tornar a tutela coletiva de fato efetiva. Busca promover reforma na própria estrutura de determinadas instituições com o fito de concretizar, como já dito, direitos fundamentais, solucionando litígios complexos ou interesses relevantes à sociedade.

Enquanto o processo civil clássico foi pensado para ser uma fotografia, o processo estrutural se desenha como um filme: dinâmico, antevendo situações e soluções, e não resolvendo algo que ficou no passado e pode não mais existir, mas voltado para o futuro, em verdadeira visão prospectiva.

3.3. Remédios estruturais e graus de intervenção ou modelos decisórios.

Vários países, dentre os quais podemos citar a própria potência neoliberal mundial, os Estados Unidos da América, e alguns outros do sul global, como a Argentina, Colômbia, África do Sul, têm desenvolvido mecanismos que viabilizam a intervenção do Judiciário no âmbito de atuação dos poderes políticos por meio dos chamados “remédios estruturais”, cuja finalidade é reformular a atuação estatal, reorganizando as instituições responsáveis pela prestação dos serviços públicos deficientes, promovendo a efetivação dos direitos fundamentais afetados. Os remédios são a chave de acesso do Judiciário para as políticas públicas (Fiss, 2017).

A maneira como o Judiciário participa na esfera das políticas públicas é o que diferencia os mais variados tipos de remédios estruturais, que leva em consideração ainda o grau de intervenção e a interlocução desse Poder com os outros, além da própria comunidade afetada (Landau, 2012).

3.3.1. *Weak-form review* ou modelo fraco ou deferente.

No *weak-form review* busca-se a interlocução entre os setores políticos e o Judiciário, com o consequente respeito às funções típicas da Administração Pública. O que ocorre é o reconhecimento da ineficiência da política pública e a necessidade de que seja reestruturada, sem o comando de como essa reforma deva ocorrer

Este, inclusive, parece ter sido o grau de intervenção da Suprema Corte norte-americana quando do julgamento do já noticiado caso *Brown v. Board of Education of Topeka I*, em que o juiz, reconhecendo a impossibilidade de tratamento desigual em razão da raça, determinou que medidas fossem adotadas para que não houvesse segregação, sem especificar *quais* e *quando* deveriam ser implementadas. A vantagem de decisões como essa é de servir como um *coringa* em meio a multiplicidade de situações factuais ou falta de clareza sobre as medidas que serão mais eficazes.

Os que acreditam ser uma intervenção branda mais efetiva, alertam ainda para as limitações técnicas do Poder Judiciário para o enfrentamento de determinadas questões que fogem ao dia a dia forense, consideradas *decisões políticas complexas*.

O reconhecimento dos limites da capacidade institucional do Judiciário não é ignorada mesmo por quem acredita em suas benesses, que alertam para os riscos da piora do cenário macro, tendo em vista a falta de informações, tempo e conhecimento técnico para que sejam avaliados os impactos da política a ser implementada, podendo decisões açodadas ocasionar a desorganização da política já ineficiente ou provocando a piora ou agravamento de outras políticas em razão da equivocada alocação dos já escassos recursos disponíveis ao administrador (Barroso, 2009).

Argumentando que a solução do processo estrutural sempre será melhor do que a de um processo individual, considerando a possibilidade de retorno social amplificado com a cessação da violação sistêmica do direito fundamental, leciona Fiss (2017. P.150):

O êxito pode ser mais raro ou obtido com menor perfeição em um processo judicial estrutural, porém o sucesso estrutural, ainda que parcial, pode superar todos os êxitos da solução individual de controvérsias. Pode, outrossim, reduzir consideravelmente a necessidade da solução de controvérsias por meio da eliminação das condições que favorecem atos ilícitos e podem até mesmo compensar todas as suas falhas.

O principal obstáculo à adoção deste modelo talvez seja a falta de cooperação entre os atores e o comprometimento da instituição com a efetiva cessação da violação do direito, ainda que seja possível a adoção de meios indutivos, como a fixação de multa, ou tentativas de autocomposição com os grupos interessados por meio de audiências de conciliação.

3.3.2. *Strong-form review, structural injunctions* ou modelo forte.

Já no *strong-form review* há grande intervenção jurisdicional, com a declaração da sistêmica violação do direito fundamental, seja decorrente de mora legislativa ou do administrador, havendo determinação de implementação ou reorganização da política pública que lhe assegure, com indicação das medidas e o prazo em que deverão ser adotadas. Esta forma de intervenção também é conhecida como modelo “comando-e-controle”.

A rigidez da decisão, com o detalhamento dos meios para se alcançar os objetivos pretendidos, bem como uma postura antidialógica do julgador, sem preocupação com a adesão dos demais Poderes ou atores constitucionais ou sociais, são características desse modelo decisório.

Nada impede que inicialmente o órgão julgador se limite a reconhecer a violação do direito e delimitar resultado a ser alcançado, em evidente adoção do sistema de intervenção *fraco*, progredindo-se para uma intervenção *forte* diante da notícia de inércia ou continuidade da violação antes reconhecida, como de fato ocorreu no popular caso da segregação racial estadunidense na década de 50 do século passado, indicado como exemplo no tópico acima.

A Suprema Corte estadunidense, que na década anterior havia adotado postura mais *branda*, termina a década de 1960 e inicia a década seguinte com decisões mais detalhadas, indicando o modo e o prazo em que as ações deveriam ser implementadas para alcance dos resultados almejados. O caso *Wyatt v. Stickney* é um interessante exemplo de adoção de um modelo mais *forte* de intervenção, à medida que em julgamento que envolvia as condições de um hospital psiquiátrico do estado do Alabama, foi determinado o número de pacientes por quarto, número de banheiros, espaço nos dormitórios e no refeitório, temperatura do ar e da água, por exemplo (Ferraro, 2015).

Aliás, possível que eventual adoção de medidas mais fortes ocorra em casos que já mereceram no passado intervenção mais branda, principalmente diante da recalcitrância das instituições públicas promoverem as mudanças necessárias à reestruturação pretendida. Apesar de não tão conhecido quando o primeiro julgamento, foi o que se observou em *Brown v. Board of Education of Topeka II*.

Destaca-se uma evidente diferença entre os dois modelos para além da coercitividade: o grau de abstração ou generalidade de enfrentamento do problema. Enquanto neste há fixação pormenorizada dos meios e medidas a serem adotadas, sob pena de utilização de meios coercitivos acaso não cumpridas nos prazos fixados, no outro há apenas indicação dos resultados a serem alcançados pelos administradores.

Cabe aqui uma observação: por vezes a decisão que reconhece a violação do direito e estabelece um plano a ser cumprido para o atingimento de uma meta

é tão minucioso e detalhado que acaba por impedir, de certo modo, a reestruturação ou implementação da política que se pretendia quando da provocação do Judiciário, seja pela falta de *expertise* do magistrado (capacidade institucional), seja pelo fato de que a todo o tempo este é convocado a resolver um microlitígio e acumula demasiadas funções que lhe sobrecarrega, como avaliar metas e fiscalizar a adoção das medidas.

3.3.3. Experimentalismo democrático ou modelo compartilhado.

Por último, no *democratic experimentalism* ou modelo compartilhado - para muitos um desdobramento da intervenção fraca - além do diálogo institucional entre os Poderes, há inclusão dos grupos populacionais afetados pela inércia estatal ou ineficiência da política pública, com participação ativa no processo de deliberação das omissões políticas, o que parece mais adequado ao arranjo democrático brasileiro, visibilizando os grupos vulneráveis tão marginalizados dos processos decisórios.

Ao contrário do observado nos modelos intervencionistas anteriores, em que ocorre uma decisão verticalizada ou hierarquizada, imposta pelo Judiciário a um dos outros atores do jogo democrático, no experimentalismo democrático a busca é por uma decisão horizontalizada ou consensual, com a participação dos envolvidos, que deixam o estado de inércia ou inefetividade e caminham juntos na construção de soluções que possam significar melhoria da política pública.

Busca-se, a todo tempo, um modelo dialógico, em que o julgador ao mesmo tempo em que se dispõe a fazer concessões assume responsabilidades, sempre fomentando a interação entre a instituição violadora do direito e a comunidade de indivíduos impactada, assim como os órgãos públicos envolvidos. A possibilidade da gestão processual compartilhada mitiga as críticas à legitimidade democrática (Lima; França, 2019)¹².

12 “O modelo compartilhado dá enfoque num diálogo com a sociedade afetada e com as instituições (públicas e/ou privadas) violadoras, buscando elaborar decisões embasadas ao máximo em consensos e construções sociais, potencializando medidas colaborativas. Objeções acerca da falta de legitimidade democrática e capacidade institucional do Judiciário são mitigadas, pois seu modo de operacionalização engaja os participantes das instituições contra quem as medidas reformatórias

Com os envolvidos à mesa, inicia-se a busca pela solução com a exposição dos motivos que levaram à não implementação ou ineficiência da política, com o levantamento do véu da ignorância (*veil effect*). O reconhecimento da necessidade da mudança é o segundo passo, ainda que não se saiba ainda como ou quando (*status quo*). A busca por alternativas através do diálogo participativo evidencia as razões da inércia estatal até aquele momento (*deliberativos effect*), o que viabiliza a exteriorização ou publicização do problema para que, então, ocorra a necessária pressão sobre o devedor para a adoção das medidas necessárias (*publicity effect*). Além da pressão externa, ocorre ainda a pressão interna, com a multipolaridade típica do processo estrutural, chamada de *stakeholder effect*. A *web effect* e o *feedback* são as últimas fases, onde ocorre a divulgação da chamada desestabilização da instituição ou estrutura e o que está sendo feito (Ferraro, 2017).

De tudo o que foi dito, é importante rememorar algumas características que foram abordadas no tópico dedicado ao procedimento estrutural em si: participação e negociação entre os interessados, criação de objetivos gerais e contínua avaliação do seu atingimento, flexibilidade e revisão das metas e transparência, todos de suma importância para o sucesso desse modelo.

A multipolaridade, com participação do maior número de interessados possíveis, ainda que fuja do conceito formal e rígido de *parte* trazido pelo processo civil tradicional, promove uma colaboração produtiva, capaz de funcionar como celeiro de ideias para problemas que, como visto, de simples nada possuem. Afinal, quem melhor do que os atingidos pela ineficiência da política para sugerir e debater soluções?

A criação de objetivos gerais e avaliação contínua, aliada a flexibilidade e revisão das metas e procedimentos, favorece o aperfeiçoamento da instituição responsável pela implementação da política, à medida que ela poderá moldar o seu plano de atuação de acordo com as necessidades que forem surgindo ao longo do processo, que se caracteriza também como de contínua aprendizagem, conhecimento e evolução.

serão impostas e insere a sociedade civil no processo, colocando-a enquanto agente influente na construção do feito, o que auxilia no cumprimento e eficácia das medidas.”

A transparência, por fim, garante o monitoramento não pelos atores e demais envolvidos diretamente no processo, mas por todos os demais integrantes da sociedade civil organizada, que poderão ter acesso aos métodos utilizados, metas alcançadas e objetivos frustrados (FERRARO, 2017, p. 132)¹³.

Após essas breves linhas, em que se buscou demonstrar em apertada síntese o processo estrutural em teoria, passaremos à análise de processos estruturais no Brasil, identificando o modelo decisório adotado em cada caso.



4. O processo estrutural no brasil: desafios e perspectivas

4.1. Processo estrutural no Brasil: breve panorama.

É possível apontar um número razoável de processos que podem ser classificados como estruturais no âmbito do Judiciário brasileiro e a menção a alguns deles reflete o quão vacilante é (ou era) a jurisprudência nacional quanto ao grau de intervenção ou modelo decisório a ser adotado.

A primeira ação que merece destaque é a ADPF 347/DF (Brasil, 2023), que trata do estado de coisas inconstitucionais do sistema penitenciário brasileiro, em que o Supremo Tribunal Federal determinou ao Governo Federal a elaboração, no prazo de até 06 (seis) meses, de plano nacional para superação da desconformidade em até 03 (três) anos, definindo que o plano deveria conter, obrigatoriamente, o tratamento de questões como lotação máxima, condições de higiene, conforto, segurança, contratação e capacitação de servidores para trabalho no interior das unidades, além da atenção à grupos considerados

13 “Assim, com o experimentalismo, não há uma simples escolha entre isoladamente determinar o que tem que ser feito ou adotar uma postura de simples deferência. Reconhece-se tanto a possibilidade como a importância (pela necessidade, inclusive) de o Judiciário participar da alteração de determinada situação concreta, cuja manutenção é inadmissível em razão dos direitos que viola, embora se reconheça que a alteração não será imediata – nem simples. Como visto, os diferentes interessados podem, de uma maneira conjunta e colaborativa e com o auxílio judicial, “desenvolver standards, [juntamente com] os procedimentos para revisá-los, e os mecanismos de *accountability* para os que estarão sujeitos a eles.”

hipervulneráveis, como mulheres e LGBTQIAPN+.

Outra ação que merece destaque é a ADPF 635/RJ (Brasil, 2022), que tem como objetivo a redução da letalidade policial no estado do Rio de Janeiro. Identificado o problema estrutural, a Corte estabeleceu que um plano de ação deveria ser elaborado em um prazo máximo de 90 (noventa) dias visando um maior controle de eventuais violações de direitos humanos pelos agentes de segurança.

Uma das medidas adotadas e que gerou grande discussão foi a determinação de instalação, no prazo de até 180 (cento e oitenta dias), de equipamento de GPS e de sistema de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança. Em notícia publicada no sítio eletrônico do STF (Brasil, 2024), apontou-se que nos primeiros meses de utilização dos equipamentos, entre janeiro e abril de 2024, houve uma redução de 48% (quarenta e oito por cento) se comparado ao mesmo período do ano de 2023.

Da mesma forma, a decisão do STF que determinou à União e ao Conselho Nacional de Direitos Humanos a elaboração e acompanhamento de um plano de enfrentamento da COVID-19 para os povos indígenas nos autos da ADPF 709/DF (Brasil, 2020) é exemplo de processo estrutural.

Muito embora tenha se tentado, como de costume, a utilização da técnica de diálogo institucional, com a determinação tão somente de elaboração de plano com diretrizes genéricas e fixação de prazo para adoção de medidas a serem, *a priori*, escolhidas pelo administrador no exercício de sua mais legítima discricionariedade, a recalcitrância do governo comandado pelo então presidente da República fez com que o Ministro Barroso, relator, deixasse de homologar 03 (três) versões de planos apresentadas, determinando a elaboração de um quarto após detalhamento do que deveria nele constar, progredindo em sua escala de uma intervenção fraca para uma intervenção mais forte.

Veja-se, como mencionado no tópico sobre os modelos de intervenção, que a possibilidade de escalada do grau interventivo decorre, via de regra, da falta de cooperação entre os atores envolvidos, hipótese em que o detalhamento da decisão, com a precisa indicação das medidas, prazos e possível adoção de

medidas coercitivas em caso de descumprimento visam a cessação do estado de inércia e consequente violação de direitos.

4.2. O Tema 698 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal e a aparente escolha pelo modelo experimentalista democrático.

O julgamento do Recurso Extraordinário n.º: 684.612/RJ (Brasil, 2023b), pelo Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual encerrada em 30/06/2023, representou verdadeiro marco não só de reconhecimento do processo estrutural como procedimento efetivo para tutela dos direitos fundamentais, mas como mecanismo legítimo e democrático de intervenção do Judiciário por meio da judicialização da política pública no Brasil.

Na origem, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs ação civil pública em face do Município do Rio de Janeiro em razão da situação caótica de falta de profissionais de saúde em que se encontrava o nosocômio municipal Salgado Filho.

O juízo de primeiro grau julgou improcedente o pedido ao argumento de que não cabia ao Judiciário imiscuir-se na política pública de saúde, tendo o *Parquet* estadual apresentado contra a referida sentença recurso de apelação que, reformando a decisão de primeiro grau, julgou procedente o pedido reconhecendo a possibilidade de intervenção.

Contra a referida decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro apresentou, então, recurso extraordinário com fundamento no art. 102, III, “a” da CRFB/88, principalmente em razão da suposta violação da cláusula de separação de poderes (art. 2º da CRFB/88), alegando não caber ao Judiciário determinar a realização de concurso público para o provimento de cargos, o que estaria dentro da discricionariedade administrativa, a quem competiria a escolha da conveniência e oportunidade de realização do certame.

Reconhecida a repercussão geral da matéria e sorteada como relatora a Ministra Cármen Lúcia, o primeiro voto apresentado foi do Ministro Ricardo Lewandowski, para quem a solução encontrada pelo Tribunal de Justiça fluminense não merecia retoque.

Abraçando a teoria pós-positivista, afirmou que a garantia do direito à saúde insculpida na Constituição Federal deve ser assegurada em razão de ela equivaler dever correlato do Estado na elaboração e consecução de políticas públicas que visem, se não evitar, minimizar os efeitos maléficos das doenças, o que poderia ser alcançado mediante a correta utilização dos recursos previstos na própria Carta Constitucional para custeio, conforme artigos 195 e 198, §1º da CRFB/88, combinado com o dever de gasto mínimo, previsto nos artigos 167, IV e 198, §§2º e 3º da CRFB/88.

Conclui o Ministro Lewandowski seu voto (Brasil, 2023b, p. 42) afirmando que:

a proteção constitucional do direito à saúde e, por conseguinte, do direito à vida, exige que sejam assegurados concomitantemente a higidez do SUS e o seu financiamento adequado. (...) pela inequivocidade da diretriz constitucional, bem como por força da incidência dos postulados da dignidade da pessoa humana e da inafastabilidade da jurisdição, não há óbice de nenhum tipo – nem ofensa a nenhum princípio constitucional.

Logo em seguida, votou o Ministro Alexandre de Moares, que de início trouxe a discussão acerca dos limites de atuação do Poder Judiciário na implementação, execução e fiscalização das políticas públicas. Adotando posicionamento um pouco mais conservador, afirmou o Ministro que não seria possível a criação de política pública pelo Judiciário, mas tão somente determinar o seu efetivo cumprimento diante de reconhecida mora do Poder competente originariamente para tanto, privilegiando-se, assim, o diálogo e a lealdade, evitando “guerrilhas institucionais”.

A harmonia e independência entre os Poderes da República seria preservada com a não intervenção em programa de governo a ser, evidentemente, desenvolvido pelo gestor público, a quem legitimamente compete gerir e eleger as prioridades de seu governo. Por força de um conteúdo programático da Constituição, a intervenção jurisdicional deve ser pautada pelos critérios da excepcionalidade e urgência, como alternativa última de salvaguarda dos direitos constitucionalmente assegurados;

Especificamente no que toca ao objeto de estudo deste trabalho – o

processo estrutural e microlitígios – o Ministro Moraes traz informação interessante: afirma que o Ministério Público estadual pretendia, por meio da imposição da contratação de funcionários e adoção de outras providências, a solução de um problema pontual, ou seja, junto ao hospital municipal Salgado Filho, que em um contexto macro, pouco beneficiaria a população carioca, tão carente de assistência à saúde.

Por todas as razões, votou o Ministro Moraes pelo provimento do recurso (Brasil, 2023b, p. 60), concluindo que:

Logo, não cabe ao Poder Judiciário atuar em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo para a prática de ato administrativo discricionário, determinando a realização de concurso público para a contratação de servidores públicos ou a implementação outras medidas administrativas em hospitais da rede pública, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, bem como das regras orçamentárias.

Por fim, o terceiro voto que consta do interior teor do acórdão é da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso, que assim como o Ministro Lewandowski, discorrendo sobre a constitucionalização do Direito em uma perspectiva pós-positivista, afirma que os direitos assegurados na Carta Política não se traduzem em meras promessas, sendo necessário ao Estado a adoção de políticas públicas que lhes assegurem a mais absoluta efetividade, destacando o papel de centralidade do Judiciário dentro da nova conjuntura jurídica, política e social (Brasil, 2023b, p. 70):

O Judiciário certamente não pode ser menos do que deve ser, deixando de tutelar direitos fundamentais que seriam promovidos com a sua atuação. Mas também não deve querer ser mais do que pode ser, presumindo demais de si mesmo e, a pretexto de promover os direitos fundamentais de uns, acaba causando grave lesão a direitos da mesma natureza de outros tantos.

Reconhece, no entanto, que muito embora possível e por vezes necessária, a judicialização não deve ser vista como caminho natural e primeiro para a efetivação de direito fundamental, cabendo aos outros Poderes, originariamente e legitimamente encarregados pela Constituição, definirem e executarem as

políticas públicas necessárias às suas garantias, atendidos os critérios da racionalidade e eficiência, considerando princípios orçamentários e a separação de poderes, além da finitude de recursos econômicos.

A complexidade do tema é apresentada em forma de desabafo (Brasil, 2023b, p. 71): “O que o Judiciário verdadeiramente pondera é direito à vida e à saúde de uns contra o direito à vida e à saúde de outros. Portanto, não há solução juridicamente fácil nem moralmente simples nesta matéria.”

Em seguida, afirmando ser necessária a adoção de parâmetros para a atuação do Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas, estabelece que deve ser reconhecida a mora na adoção de medidas garantidoras dos direitos constitucionalmente assegurados e, sempre que possível, devem ser adotadas decisões que considerem a reorganização ou reestruturação da política, aparelho ou instrumento público garantidor que abarque o maior número de pessoas, em detrimento de decisões casuísticas e individualizadas. Deve-se tratar a causa, não o efeito; a doença, não os sintomas (Brasil, 2023b, p. 79).

Aparentemente, indica que intervenção deve ocorrer de modo mais brando, privilegiando-se o diálogo e a possibilidade de o gestor escolher a forma como os objetivos da política poderão ser alcançados, cabendo ao Poder Judiciário reconhecer a mora e buscar fomentar a solução para o vazio constitucional.

Perceba-se que embora tenha expressamente afirmado não caber ao órgão judicial estabelecer o modo através do qual a finalidade seria alcançada, afastando-se do sistema do *strong-review*, estabelece a necessidade de apresentação de plano e cronograma a ser seguido, cabendo ao Judiciário ou órgão delegado acompanhar a adoção das medidas, prestigiando-se, mais uma vez, o diálogo institucional e a resolução consensual, o que deixa transparecer a opção pela doutrina do experimentalismo democrático ou modelo compartilhado (Brasil, 2023b, p. 80):

O órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o ‘estado de coisas ideal’ - o resultado a ser alcançado -, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas

podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis.

O quarto e quinto parâmetros tratam da preocupação com a capacidade institucional e legitimidade, conceitos que caminham lado a lado e que são objeto de inquietação por parte daqueles que ainda sustentam violação da cláusula de separação de poderes e o risco de um Estado Judicial de Direito.

Após análise do voto daquele que seria escolhido relator para o acórdão, é possível afirmar que o Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema 698 de sua repercussão geral, definiu que a intervenção judicial no âmbito das políticas públicas deverá ocorrer sempre de forma excepcional, privilegiando-se as decisões estruturais, em um modelo brando, com a mais ampla participação dos atores políticos e grupo de indivíduos afetados, por meio de procedimento flexível e prospectivo, sempre em busca de consensualidade e transparência, em aparente adoção do modelo decisório compartilhado, experimentalista democrático.

Eis o tema 698 da repercussão geral do STF:

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

4.3. O anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil

O debate acerca da necessidade de criação de um microsistema processual coletivo não é novidade no Brasil, bastando, à guisa de exemplo, a indicação do projeto de lei 1.641/2021, apresentado pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), substitutivo aos projetos de leis 4.441/2020 e 4.778/2020, apelidado de *Projeto Ada Pellegrini Grinover*, que propunha algumas modificações no tratamento legal conferido à ação civil pública. Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados¹⁴, verificou-se que apesar de contar a informação de pronta para ser pautada na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), o último despacho é datado de 21/05/2021.

No dia 31 de outubro de 2024, a comissão de juristas criada pelo Senado Federal¹⁵ e responsável pela elaboração de anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil entregou seu relatório final¹⁶ e que deu origem ao Projeto de Lei n.º: 3 de 2025 do Senado Federal¹⁷, sendo a minuta da legislação acompanhada de exposição de motivos donde se observa clara a opção pela adoção de um modelo dialógico, compartilhado, nos moldes do experimentalismo democrático aqui apresentado.

Classificado como uma espécie de ação civil pública destinada a resolver problemas estruturais, assim compreendidos aqueles que o processo civil tradicional não é capaz e solucionar, o Art. 1º do Projeto ainda menciona significativa abrangência social, cuja resolução adequada depende de providências prospectivas, graduais e duradouras.

14 O texto do projeto e demais documentos, além das informações sobre a tramitação estão disponíveis em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806>. Acesso em 02 dez. 2025.

15 A comissão foi criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal n.º3, de 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163999>. Acesso em 02 dez. 2025.

16 Texto completo disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em 02 dez. 2025.

17 A íntegra do projeto está disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1753304264858&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em 02 dez. 2025.

Seguindo modelo semelhante ao do atual código de processo civil, o Art. 2º do Projeto estabelece as normas fundamentais do processo estrutural, destacando-se a consensualidade (I), diálogo (III) e participação (IV) para que as mudanças ocorram de maneira profunda e duradoura, evitando-se a eternização do conflito. Por outro lado, afasta-se o argumento da falta de legitimidade e de incapacidade institucional (II), uma vez que com a abertura do processo à participação de vários atores maior a quantidade e qualidade da informação disponível.

Preocupa-se o citado artigo com a solução individualizada para casos que envolvem grupos indefinidos de pessoas (VIII), destacando que a decisão atomizada é potencial causadora de violação à isonomia e continuidade da má gestão e, portanto, ineficiência da política pública.

A previsão de participação dos agentes tomadores de decisões (II), a necessidade de respeito aos regramentos e impactos financeiros e orçamentários para a adoção de medidas (VI) e a transparência (V) fortalecem ainda mais a legitimidade institucional do Judiciário, funcionando como “destensionadores” e garantidores do respeito à separação de Poderes.

Por fim, mas não menos importante, o Projeto, ainda no mesmo artigo que cuida das normas fundamentais, estabelece a flexibilidade (VII) já tão discutida e vista como necessária para que as decisões estruturais possam verdadeiramente ser um instrumento adequado não só de tutela de direitos fundamentais sistematicamente violados em decorrência da ausência ou inefetividade da política pública, mas como mola propulsora de transformação social.

O que se percebe é que todo o Projeto foi elaborado a partir da experiência brasileira com modelo decisório compartilhado, cuja tendência é a de firmar como instrumento capaz de solucionar problemas estruturais violadores de direitos fundamentais, reformulando ou implementando políticas públicas por meio de uma gestão colaborativa, respeitosa e institucional.



5. Conclusão

Ao longo de todo o trabalho buscou-se responder à seguinte indagação: é possível por meio do processo estrutural garantir a efetividade dos direitos e garantias fundamentais sistematicamente violados por meio da reestruturação de políticas públicas sem que a atuação judicial importe em ofensa à própria Constituição?

Como visto, o constitucionalismo contemporâneo, ancorado em uma leitura moral das normas, na democracia e na ideia de supremacia e rigidez constitucional, além da efetividade dos direitos fundamentais, entrega ao Judiciário a missão institucional de pôr à salvo os cidadãos de quem quer que ouse atentar contra a Constituição, não se excluindo nem mesmo os outros Poderes integrantes da República.

A judicialização da política, em que pese vozes em sentido contrário, encontra em rica construção doutrinária argumentos a justificar uma atuação proativa do Estado-juiz, sem que isso implique, necessariamente, em violação à cláusula da separação de poderes em razão de eventual preponderância ou centralidade do Judiciário na tomada de decisões políticas inicialmente relegadas ao Executivo ou Legislativo.

A mora institucional - esta sim violadora dos princípios e garantias previstos da Constituição de 1988 - deve ser combatida por meio da atividade judicial que se justifica no princípio do acesso à Justiça, cabendo à Corte Constitucional o papel de guardiã última daquela.

Por outro lado, com o intuito de demonstrar a sua legitimidade e o compromisso de defesa do Estado Democrático de Direito, é necessário ao Judiciário estabelecer parâmetros claros de como se dará a intervenção, afastando assim qualquer demérito ou suspeição de sua atuação, a iniciar-se pela forma como devem ser interpretadas as normas constitucionais.

Qualquer que seja a resposta a um problema apresentado em juízo, deve ela sempre ser justificada e motivada por meio das regras e princípios, em raciocínio claro, lógico e em consonância com os ideais de justiça, democracia e igualdade.

No entanto, ainda que encontrada a melhor solução jurídica possível, com base em uma interpretação moral da Constituição e ainda calcada na ideia de integridade do Direito, a existência de procedimento adequado visando minorar os possíveis efeitos negativos de eventual intervenção do Judiciário na arena das decisões políticas se mostra fundamental não só para a preservação da harmonia e independência entre os Poderes, mas para o alcance do objetivo final: a cessação da violação recorrente do direito fundamental.

Neste sentido, da análise histórica e comparada dos modelos decisórios em processos em que se discutem problemas estruturais, principalmente no Brasil, desponta a técnica do experimentalismo democrático como a maior merecedora de elogios, e algumas características procedimentais são fundamentais: o diálogo, com a ampla participação de todos os atores interessados, de forma ampliada, mesmo fora das modalidades interventivas previstas na lei e por meio da realização de audiências públicas; a consensualidade, decorrente da tentativa de busca conjunta de solução por meio da escuta ativa dos integrantes das estruturas a serem modificadas e os grupos de indivíduos diretamente afetados pela violação do direito; a flexibilidade procedimental, que permite a adaptação do processo de acordo com as necessidades do direito material discutido; a publicidade e transparências, mecanismos de controle importantíssimos da atividade estatal.

Aliás, a adequação do modelo decisório compartilhado foi evidenciada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n.º: 684.612/RJ, que originou o Tema 698 de sua repercussão geral, bem como integra o projeto de lei apresentado pela comissão de juristas encarregada pela Presidência do Senado Federal para elaboração de um código de processo estrutural, indicando o caminho que se pretende seguir no ordenamento pátrio.

Por todos estes motivos, o processo estrutural, com a adoção do modelo decisório compartilhado, parece-nos adequado para a concretização de direitos fundamentais por meio da reestruturação de políticas públicas ineficientes.



CONFLITO DE INTERESSE

Nenhum declarado



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. **Revista Contemporânea**, São Carlos, v. 2, n. 1, p. 83-102, jan./jun. 2012. Disponível em:

<https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/61>. Acesso em: 02 dez. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodvim, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito/UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50. 2012. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794/2297>. Acesso em 02 dez. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Atualidades Jurídicas**. Brasília-DF, n. 4, jan./fev. 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5498/2009_barroso_judicializacao_ativismo_judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 dez. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43618. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618>. Acesso em: 02 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 10.063, de 14 de outubro de 2019**. Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para

o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10063.htm. Acesso em 02 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. 4 out. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=77355325>. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargo Declaratório na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. 03 fev. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=76111234>. Acesso em: 27 fev. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Presidente em exercício do STF recebe no RJ informações sobre medidas para reduzir letalidade policial**. Brasília, DF: STF, 03 jul. 2024. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-em-exercicio-do-stf-recebe-no-rj-informacoes-sobre-medidas-para-reduzir-letalidade-policial/>. Acesso em 27 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. 30 jun. 2023b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22RE%20684612%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. 05 ago. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=75403396>. Acesso em: 27 jan. 2025.

CITTADINO, Gisele. **Poder Judiciário, ativismo judicial e democracia. Revista da Faculdade de Direito de Campos**, v. 2, n. 3, p. 135-144, 2002. Disponível em <http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/25-encontro-anual-da-anpocs/st-4/st05-3/4575-gcittadino-poder/file>. Acesso em 02 dez. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria geral do Estado**. 19 ed. 1995. Saraiva, São Paulo.

FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em 02 dez. 2025.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodvim, 2017.

GÓES, Guilherme Sandoval. Ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça no Estado de Direito contemporâneo. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 88, abr./jun. 2023. Disponível em: [efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmka/https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3978934/Guilherme+Sandoval+Góes_RMP-887.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3978934/Guilherme+Sandoval+Góes_RMP-887.pdf). Acesso em: 02 dez. 2025.

LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n. 1, 2012. Disponível em: <https://ir.law.fsu.edu/articles/557/>. Acesso em: 02 dez. 2025.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. **Argumenta Journal Law**, n. 31, p. 209-243, jul./dez., 2019. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/328>. Acesso em: 02 dez. 2025.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 175.

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5869>. Acesso em: 02 dez. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso. Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 3 ed., rev., atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

VITORELLI, Edilson. **Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva**. Repercussões do novo CPC – processo coletivo. Hermes Zaneti Jr. (coord.). Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

VITÓRIO, Teodolina Batista da Silva Cândido. **O ativismo judicial como instrumento de concreção dos direitos fundamentais no Estado democrático de direito: uma leitura à luz do pensamento Ronald Dworkin**. Tese de Doutorado. Direito Público. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011. Disponível em: [efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmka/https://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Dir_eito_VitorioTB_1.pdf](https://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Dir_eito_VitorioTB_1.pdf). Acesso em 02 de dez. 2025.



Correspondence address:

Francisco Jossiel Oliveira Bom
Defensoria Pública do Estado do Rio de
Janeiro - Sede Administrativa
Avenida Marechal Câmara, 314 - CEP
20020-080 - Centro, RJ
E-mail: francisco.bom@defensoria.rj.def.br

Enviado para submissão:

09/12/2025

Aceito após revisão:

10/12/2025

Publicado no Fluxo Contínuo

18/12/2025