Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Matheus Casimiro Gomes Serafim

Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação

Rio de Janeiro
2023

Matheus Casimiro Gomes Serafim

Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.
Linha de pesquisa: Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmento

Coorientador: Prof. Dr. Marco Félix Jobim

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

S482 Serafim, Matheus Casimiro Gomes

Processo estrutural democrático: participação publicidade e justificação / Matheus Casimiro Gomes Serafim. - 2023.
357 f.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmento.
Coorientador: Prof. Dr. Marco Félix Jobim.
Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Processo Estrutural - Teses. 2. Jurisdição Constitucional - Teses. 3. Direitos Fundamentais - Teses. I. Sarmento, Daniel Antônio de Moraes. II. Jobim, Marco Félix. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. IV. Título.

CDU 342.34

Bibliotecária: Fabiana das Graças Fonseca CRB7/6358

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Matheus Casimiro Gomes Serafim

Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público.

Aprovada em 25 de agosto de 2023.
Banca Examinadora:

_____
Prof. Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmento (Orientador)
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof. Dr. Marco Félix Jobim (Coorientador)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

_____
Prof.ª Drª. Jane Reis Gonçalves Pereira
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof. Dr. Luís Roberto Barroso
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho
Centro Universitário Christus

_____
Prof. Dr. Oscar Vilhena Vieira
Fundação Getúlio Vargas

Rio de Janeiro

2023

AGRADECIMENTOS

Concluir o doutorado é a realização de um grande sonho, que eu não poderia alcançar sozinho. Para a minha alegria, a lista de agredicimentos é longa!

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me conduzir até aqui. Agradeço por tudo que Ele me proporcionou nessa trajetória, especialmente a família e os amigos que me deu. Tudo que tenho não é por mérito meu, mas é dadiva de Deus. Obrigado por cuidar de mim de acordo com teu amor perfeito e gracioso.

Agradeço à minha família, que me deu o suporte necessário para chegar até aqui. Agradeço às minhas avós, Tereza Castro Medeiros e Maria Onete, e às minhas tias Elma Casimiro e Eliniete Casimiro, por todo o amor e pelo papel que desempenharam na minha criação. Em especial, agradeço aos meus amados pais, Edilma Casimiro e Marconi Serafim. Sem vocês, nada disso seria possível. Obrigado pelo amor incondicional e por nunca desistirem de mim! É um privilégio ser filho de vocês.

Agradeço ao professor Daniel Sarmento, pela paciência e pela excelente orientação. Quando fiz a disciplina de Direito Constitucional I, estudei pelo seu livro e fiquei encantado. Nunca imaginei que um dia seria orientado pelo autor que eu lia na graduação. Foi um privilégio aprender com o professor Daniel, não só pelo acadêmico que é, como também pelo seu exemplo profissional e pessoal. Obrigado pelos ensinamentos e pela oportunidade!

Agradeço ao professor Marco Félix Jobim, uma das pessoas mais generosas que encontrei no mundo acadêmico. Além de ser um excelente coorientador, sempre apostou nos meus projetos com a Duda, mesmo quando não nos conhecia. Obrigado por acreditar em nós! O seu apoio e seus ensinamentos foram essenciais para a pesquisa.

Agradeço ao professor Juraci Mourão Lopes Filho, uma referência profissional que, graças ao NUPID, virou um amigo. Além de grande pesquisador, é muito gentil e generoso, sendo um dos principais incentivadores da minha carreira acadêmica desde o mestrado. As discussões desenvolvidas no seu grupo de pesquisa foram fundamentais para vários pontos desta Tese.

Agradeço aos professores Jane Reis Gonçalves Pereira, Luís Roberto Barroso e Oscar Vilhena Vieira, por aceitarem o convite para compor a banca de defesa. A minha formação em Direito Constitucional tem a digital de cada um de vocês! Ainda na graduação, lia artigos e livros dos três professores, que me motivaram a estudar ainda mais. Obrigado pela oportunidade de aprender com suas críticas e sugestões.

Agradeço a todos os meus professores, que contribuíram com minha formação escolar e universitária. A frase é clichê, mas estou aqui porque andei nos ombros de gigantes. Em especial, agradeço a dois professores. Primeiro, ao professor Felipe Braga Albuquerque, que me orientou no mestrado da UFC. O professor Felipe foi um grande incentivador das minhas pesquisas. Inclusive, insistiu para que eu tentasse a seleção da UERJ, quando eu achava que não teria competência para ser aprovado. Ao professor George Marmelstein, pela coorientação no mestrado e pelo apoio no NUPID. O professor George foi uma grande referência na minha gradução e me ajudou a aprofundar os conhecimentos em processo estrutural.

Agradeço aos meus amigos e amigas, que sempre me apoiaram e, principalmente, que aguentaram muitos áudios no WhatsApp, com dúvidas, angústias e reclamações. Dentre eles, preciso fazer alguns agradecimentos especiais. Aos amigos da Unichristus: Ana Paola Lins, Caio Rodrigues, Geórgia Oliveira, Isabelly Cysne e Vitor Bizerril. Obrigado por sustentarem a minha saúde mental! A confiança e o estímulo de vocês foi essencial. Agradeço a Beatriz Cunha, a Carla Ramos e a Teresa Melo, integrantes do Desesperados do Daniel. Graças ao apoio de vocês, o desespero ficou só no nome do grupo. Obrigado pela acolhida na UERJ, pela amizade, pela confiança e por serem pesquisadoras que me inspiram! Aos Mosqueteiros, Ernani Soares e Leonardo Morais, por serem irmãos que ganhei na faculdade, sempre presentes para me apoiar, aconselhar e incetivar. Ao Gabriel Valentim, pela parceria na jornada acadêmica e pelo apoio essencial que me deu na seleção de doutorado. Agradeço também a Ana Beatriz, a Ana Letícia Tomaz e a Raíra Marques, que estiveram muito presentes durante o doutorado e sempre estão dispostas a me ouvir, consolar e aconselhar. Desde a graduação, as três são especialistas nisso.

Por fim, duas amigas foram essenciais para esta tese e merecem um agradecimento especial. Agradeço à Eduarda Cunha, grande parceira de pesquisas, que Deus me deu de uma forma inesperada. Obrigado por todas as sugestões e críticas a este trabalho. Há muito de você em tudo que escrevi aqui. Acima de tudo, obrigado por ser uma excelente amiga para todos os momentos da vida. A segunda amiga é a Teresa Melo. Eu fui simplesmente adotado por ela no doutorado. Mesmo sem me conhecer, sempre foi paciente e disposta a discutir minhas ideias, a me aconselhar e apoiar. Sem exageros: partes fundamentais deste trabalho estão aqui graças a ela. Muito obrigado por tudo!

The arc of the moral universe may bend towards justice, but it doesn’t bend on its own. To secure the gains this country has made requires constant vigilance, not complacency. Whether by challenging those who erect new barriers to the vote, or ensuring that the scales of justice work equally for all, and the criminal justice system is not simply a pipeline from underfunded schools to overcrowded jails, it requires vigilance. And we'll suffer the occasional setback. But we will win these fights.

Barack Obama

It is astonishing to see how many philosophical disputes colapse into insignificance the moment you subject them to this simple test of tracing a concrete consequence.

William James

RESUMO

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Processo estrutural democrático:* participação, publicidade e justificação. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A pesquisa analisa como construir um processo estrutural democrático no Brasil, pautado pelos princípios da participação, da publicidade e da justificação. Desde 2015, com o ajuizamento da ADPF nº 347, o número de ações estruturais no Supremo Tribunal Federal (STF) tem aumentado. Ao mesmo tempo, críticos questionam a legitimidade e a capacidade do Judiciário, especialmente do STF, em intervir em litígios estruturais. Defende-se que um processo estrutural democrático mitigaria as críticas e contribuiria com a *accountability* da Administração Pública. Para compreender como realizar essa tarefa, recorre-se, além de à tradicional análise bibliográfia e documental, ao estudo jurídico comparativo. No caso, estuda-se a experiência de três países do Sul Global, que também desenvolveram processos estrutrais democráticos: África do Sul, Colômbia e Índia. Como resultado, são propostas medidas a serem adotadas na fase pré-decisional e pós-decisional, como: o aperfeiçoamento de audiências públicas e da atuação dos *amici curiae*; a utilização de comissões de monitoramento; o controle procedimental das Salas de Situação; e a aplicação de sanções nos casos de descumprimento de decisões judiciais. Acredita-se que as medidas podem aprimorar a participação do grupo afetado na resolução do litígio estrutural. Ao mesmo tempo, favorecem o monitoramento judicial da atuação estatal, contribuindo para a publicidade e a justificação do Executivo e do Legislativo.

Palavras-chave: Processo Estrutural. Jurisdição Constitucional. Direitos Fundamentais. Democracia. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Democratic structural litigation:* participation, publicity and justification. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The research analyzes how to build a structural democratic litigation in Brazil, guided by the principles of participation, publicity and justification. Since 2015, with the filing of ADPF nº 347, the number of structural actions in the Brazilian Federal Supreme Court (STF) has increased. At the same time, critics question the legitimacy and capacity of the judiciary, especially the STF, to intervene in structural disputes. It is argued that a democratic structural litigation would mitigate criticism and contribute to the accountability of Public Administration. In order to understand how to carry out this task, in addition to the traditional bibliographic and documentary analysis, comparative legal study is used. In this case, the experience of three countries in the Global South, which also developed democratic structural litigation, is studied: South Africa, Colombia and India. As a result, measures are proposed to be adopted in the pre-decision and post-decision phase, such as: improving public hearings and the performance of *amici curiae*; the use of monitoring commissions; the procedural control of the Situation Rooms; and the application of sanctions in cases of contempt of court. It is believed that the measures can improve the participation of the affected group in the resolution of the structural dispute. At the same time, they favor judicial monitoring of state action, contributing to the publicity and justification of the Executive and Legislative branches.

Keywords: Structural Litigation. Constitutional Jurisdiction. Fundamental Rights. Democracy. Brazilian Federal Supreme Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11
1 ANTIGOS PROBLEMAS, NOVAS SOLUÇÕES: POR QUE PRECISAMOS DE UM PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO? 18
1.1 **Processos estruturais: transformando realidades inconstitucionais pela via judicial** 18
1.2 **Processos estruturais no Brasil** 29
1.3 **Objeções aos processos estruturais: almejando o impossível?** 40
1.4 **Por que precisamos de processos estruturais?** 44
1.4.1 Uma separação de poderes dinâmica para uma realidade complexa 45
1.4.2 Redimindo o ativismo judicial: decisões ativistas podem ser constitucionais 47
1.4.3 Acesso à justiça para quem chega primeiro: direito ou privilégio? 53
1.4.4 Experimentalismo e a lógica de tentativa e erro 58
1.4.5 Repensando a eficiência do processo estrutural 62
1.4.6 A dimensão objetiva dos direitos fundamentais como limite à discricionariedade administrativa 68
1.5 **Três princípios para a democratização: participação, publicidade e justificação** 71
1.5.1 De qual democracia estamos falando: liberal, participativa e deliberativa 71
1.5.2 Participação e o papel do Judiciário como fórum de protestos em processos estruturais 81
1.5.3 Publicidade e justificação: a importância do monitoramento judicial 88
2 AÇÕES ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA ALTERNATIVA EFETIVA? 93
2.1 **Fundamentos normativos para o processo estrutural no Brasil** 93
2.1.1 As dificuldades de regulamentar um processo experimentalista 94
2.1.2 Fundamentos constitucionais: o papel do Judiciário na efetivação do projeto constitucional 99
2.1.3 Fundamentos infraconstitucionais: pragmatismo, flexibilidade e cooperação processual 108
2.2 **Processos estruturais no Supremo Tribunal Federal** 113
2.2.1 A atuação do STF em face de realidades inconstitucionais 113
2.2.2 Potencialidades e desafios às ações estruturais no STF 125
3 PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO NO SUL GLOBAL: O QUE PODEMOS APRENDER COM AS EXPERIÊNCIAS COLOMBIANA, INDIANA E SUL-AFRICANA? 144
3.1 **A importância de aprender com a experiência do Sul Global** 144

3.1.1 Do transplante à tradução: em busca de uma metáfora adequada 145

3.1.2 Por que o Sul Global? 148

3.2 **A busca por uma solução dialógica para os litígios estruturais: a experiência sul-africana** 154

3.2.1 A Corte Constitucional da África do Sul no pós-*apartheid*: em busca do diálogo institucional na efetivação de direitos socioeconômicos 155

3.2.2 Compromisso Significativo: viabilizando o diálogo entre o Poder Público e os grupos vulneráveis 162

2.3.3 Os riscos de uma Corte excessivamente deferente: o caso *Mamba* 167

2.3.4 Considerações sobre a experiência sul-africana 171

3.3 **O papel da Corte Constitucional colombiana na resolução de litígios estruturais: o Estado de Coisas Inconstitucional** 173

3.2.1 O papel da Corte Constitucional na nova ordem constitucional colombiana 173

3.2.2 A resposta da Corte aos litígios estruturais: da ação de tutela ao Estado de Coisas Inconstitucional 179

3.2.3 O julgamento de uma tragédia humanitária e o novo modelo de atuação da Corte Constitucional 186

3.3.4 Considerações sobre a experiência colombiana 194

3.4 **Ampliando o acesso à justiça pelo processo estrutural: a experiência indiana** 196

3.4.1 Da deferência formalista ao ativismo: as diferentes fases do Supremo Tribunal da Índia 196

3.4.2 A abertura do Tribunal para litígios estruturais e o desenvolvimento da *Public Interest Litigation* 199

3.4.3 Acesso à justiça para os mais pobres: a flexibilização do *locus standi* 205

3.4.4 A implementação das decisões judiciais e as comissões sociojurídicas de investigação 209

3.4.5 Considerações sobre a experiência indiana 214

4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSESTRUTURAL DEMOCRÁTICO NO BRASIL 219

4.1 **Critérios para identificar as ações estruturais mais relevantes** 221

4.2 **A democratização na fase pré-decisional** 232

4.2.1 A ampliação da legitimidade ativa no controle concentrado: tornando o STF permeável aos grupos vulneráveis 232

4.2.2 Menos retórica, mais diálogo qualificado: aprimoramentos para as audiências públicas e o *amicus curiae* 241

4.3 **A democratização na fase pós-decisional** 248

4.3.1 Equilibrando o acesso à informação: as Comissões ou Entidades Técnicas de Monitoramento 249
4.3.2 Sala de Situação e a importância de um diálogo estruturado 259
4.3.3 A Sala Judicial de Monitoramento 267
4.3.4 O papel do Conselho Nacional de Justiça no monitoramento de reformas estruturais..... 269
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 290
REFERÊNCIAS 292

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 é ambiciosa. Elaborada em um contexto de forte desconfiança e fragmentação política, os seus autores firmaram um verdadeiro compromisso maximizador, originando um texto detalhista e, em alguns aspectos, contraditório.[1] No centro do novo pacto político, está o objetivo de transformar profundamente a realidade brasileira, especialmente as suas graves desigualdades sociais, econômicas e políticas. Logo em seu art. 3º, elenca como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação. Para realizar o seu compromisso maximizador, além de uma ampla lista de direitos individuais e políticos, assegura direitos sociais, econômicos e culturais (DESCs), que possuem aplicabilidade imediata. Mais do que um Estado de Direito formal, pretende criar um Estado de Direito material, no qual as promessas constitucionais sejam reais não só para os mais ricos e influentes, como também para os invisibilizados pela pobreza e pela exclusão socioeconômica.[2]

Alguns podem chamá-la de utópica. De fato, ela o é. Não no sentido de ilusão ingênua, de sonho que nunca será realizado e que, por isso, é considerado inútil. Mas no sentido que Eduardo Galeano dá ao termo: "Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.".[3] Após 35 anos de existência, várias das promessas constitucionais ainda não foram realizadas.[4] Algumas delas talvez nunca sejam. Ainda assim, o seu projeto transformador vincula a sociedade e todos os Poderes estatais para que, juntos, caminhem constantemente rumo ao norte fixado pelo Constituinte. As Constituições também servem para isso: firmar compromissos que podem não ser completamente realizados, mas que são capazes de unir uma nação em uma mesma direção.[5] Nesse sentido, Bruce Ackerman[6] reconhece que, em

---

[1] VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 375-393, 2018. p. 376.
[2] VIEIRA, Oscar Vilhena. A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 4, n. 6, p. 29-52, 2007. p. 29.
[3] GALEANO, Eduardo. **Las Palabras Andantes**. 5. ed. Buenos Aires: CATáLOGOS, 2001. p. 230.
[4] PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: Reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 2080-2114, 2015. p. 2081.
[5] BALKIN, Jack M.. **Constitutional Redemption**: Political Faith in an Unjust World. Cambridge: Harvard University Press, 2011. p. 6.
[6] ACKERMAN, Bruce. The Rise of World Constitutionalism. **Virginia Law Review**, v. 83, p. 771-797, 1997. p. 778-779; p. 795.

momentos de transição, quando se deseja abandonar um passado marcado por violência e desrespeito aos direitos fundamentais, as novas Constituições carregam uma importante dimensão simbólica, funcionando como um verdadeiro projeto de redenção nacional.

Existem, então, duas verdades coexistentes. Por um lado, o projeto transformador da Constituição é ousado e talvez não seja completamente realizado. Por outro, ele é o nosso projeto utópico de sociedade. Revela o Brasil que devemos realizar no máximo grau possível.[7] Assim, vincula não só a sociedade civil, como também o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A questão é: o que fazer quando o Legislativo e o Executivo, por ações e omissões, possibilitam o surgimento de realidades drasticamente contrárias à Constituição? Mais do que isso: o que fazer quando a realidade inconstitucional em questão afeta grupos vulneráveis que sequer recebem atenção dos agentes políticos?

O tema dos processos estruturais surge na tentativa de dar uma resposta a esses questionamentos. O processo estrutural é uma série ordenada de atos jurídicos que buscam transformar um estado de coisas A, em que há graves violações a direitos, em um estado de coisas B, em que esses direitos são adequadamente protegidos. Nos últimos anos, o tema ganhou ampla repercussão no País, especialmente após o ajuizamento da ADPF 347, que pede o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema prisional brasileiro. O Brasil, todavia, tem ações de caráter estrutural bem mais antigas, como será visto no capítulo 1.

Para alguns, o processo estrutural é uma alternativa para responsabilizar o Executivo e o Legislativo pela sua inércia e transformar realidades drasticamente em desacordo com o projeto constitucional. Para outros, trata-se de uma nova – e talvez mais perigosa – versão do controle judicial de políticas públicas. Na visão dos críticos, as objeções levantadas contra a intervenção judicial nas atribuições da Administração Pública são aplicáveis ao processo estrutural: o juiz não dispõe de capacidade técnica para tratar de políticas públicas; não tem legitimidade democrática para decidir questões políticas; viola a separação de poderes ao interferir nessas questões; e tende a produzir decisões ineficientes, que não transformam a realidade em questão, pelo contrário, podem agravá-la.

Reconhecendo a relevância das objeções, parto da seguinte hipótese: a democratização dos processos estruturais pode, por um lado, mitigar as críticas

[7] VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023. p. 156-157.

mencionadas e, por outro, pode torná-lo mais legítimo e eficiente. Apesar de o termo democracia ser prontamente associado à participação, esse é apenas um dos valores que compõem o regime democrático. A ideia de democracia que será defendida e aprofundada no capítulo 1 também está baseada no dever de publicidade e de justificação dos atos públicos. Na medida em que o processo estrutural amplia a participação de grupos vulneráveis na construção de políticas públicas, bem como promove a publicidade das decisões governamentais e exige da Administração Pública justificação para as suas escolhas, contribui para o modelo de democracia aqui defendido: liberal, participativo e deliberativo. Por isso, o subtítulo do trabalho apresenta os termos participação, publicidade e justificação. São os três pilares sobre os quais se desenvolve o processo estrutural democrático. Dessa forma, a pergunta central da pesquisa é: como implementar o processo estrutural democrático no Brasil?

Antes de apresentar o percurso percorrido para responder à pergunta, três observações relevantes. Primeiro, esta pesquisa não é sobre processo civil. Desde 2010, com a publicação de trabalhos paradigmáticos sobre o tema, como os elaborados por Desirê Bauermann,[8] Jordão Violin,[9] Marco Félix Jobim[10] e Sérgio Cruz Arenhart,[11] diversos processualistas têm produzido relevantes contribuições para o debate sobre o tema. Apesar de fazer referências a essas pesquisas, o meu foco não é resolver as dificuldades relacionadas à litispendência, à coisa julgada ou aos princípios fundamentais do processo civil, como o princípio da adstrição. O trabalho faz uma análise constitucional comparada do tema. Na medida em que a intervenção judicial gera questionamentos sobre o papel constitucional do Judiciário para proteger direitos fundamentais e tratar de litígios estruturais, e em que medida pode fazê-lo, há ligação direta com o Direito Constitucional. Portanto, as grandes questões tratadas na pesquisa são, primeiramente, relacionadas ao exercício da jurisdição constitucional.

---

[8] BAUERMANN, Desirê. **Formas de obtenção do cumprimento das decisões que determinam um fazer ou não fazer**: estudo do sistema norte-americano e sua adoção pelo sistema brasileiro. 2010. 205 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/41466/1/Tese%20-%20vers%c3%a3o%20final.pdf. Acesso em: 7 jun. 2023.

[9] VIOLIN, Jordão. **Processo coletivo e protagonismo judiciário**: o controle de decisões políticas mediante ações coletivas. 2011. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25505/DISSERTACAO%20COMPLETA%20JORDAO%20VIOLIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 7 jun. 2023.

[10] JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

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

Segundo, o termo democracia tem sido empregado pelo senso comum e até por trabalhos acadêmicos como uma palavra redentora. Se quisermos defender uma ideia como boa, basta chamá-la de democrática. A democratização de várias áreas da vida parece ser uma fórmula capaz de legitimar decisões nas mais diversas situações, seja no âmbito das deliberações públicas, onde o termo foi originariamente utilizado, seja nas relações trabalhistas, domésticas, consumeristas e familiares. Não concordo com democratização da vida, tampouco utilizo o termo democrático como um argumento para dar legitimidade automática aos processos estruturais. Aqui, a democratização será defendida tanto pelo seu valor intrínseco, quanto pelo seu valor instrumental: a aptidão que um processo democrático, pautado pelos três princípios mencionados, tem para alcançar resultados práticos significativos e, simultaneamente, mitigar as objeções feitas ao processo estrutural.

Terceiro, a frase de William James,[12] um dos principais representantes do pragmatismo filosófico norte-americano, não está na epígrafe do trabalho apenas para efeito retórico. O foco da pesquisa não é introduzir novos conceitos para complexificar o atual debate sobre o tema, ou permanecer em discussões abstratas incapazes de gerar repercussões práticas, pelo contrário. Além de esclarecer e refinar os conceitos essenciais ao estudo dos processos estruturais, apresento alternativas que podem ser úteis ao magistrado que atua em uma ação estrutural, melhorando a participação do grupo afetado e promovendo a transparência e a justificação da Administração Pública.

Para isso, a pesquisa foca nas ações estruturais ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF), que será o ponto de referência para as comparações com as experiências estrangeiras no capítulo 3. O foco no Tribunal se justifica não só pela abordagem constitucional do tema, como também pelo entendimento de que, assim como ocorre em outros países, o STF deve estabelecer um padrão de atuação em casos estruturais. Na medida do possível, as outras instâncias devem aprender e seguir as soluções desenvolvidas pelo Tribunal. Isso não tira a liberdade criativa dos outros órgãos judiciais, mas ressalta o dever que o STF tem de construir uma jurisprudência firme sobre o tema, desde os requisitos para o conhecimento de uma ação estrutural até os mecanismos de participação e monitoramento.

Por outro lado, as medidas adotadas pelo Tribunal podem servir de referência para outras instâncias judiciais que lidam com ações estruturais. Como será visto no

[12] JAMES, William. **Pragmatism**: a new name for some old ways of thinking. Nova York: Longman, Green and Co., 1922.

capítulo 4, apenas um dos mecanismos propostos é exclusivamente destinado ao STF: a Sala Judicial de Monitoramento. As outras sugestões podem, com as devidas adaptações, ser aplicadas em outras instâncias. Além disso, no modelo de controle de constitucionalidade adotado no Brasil, a jurisdição constitucional não é exercida apenas pelo STF. Qualquer juiz ou tribunal pode declarar uma lei como inconstitucional diante de um caso concreto. Veremos que o processo estrutural modifica a lógica do controle de constitucionalidade: não só atos normativos podem ser declarados inconstitucionais, como também determinado estado de coisas. Nesse sentido, outros membros do Judiciário, no exercício da jurisdição constitucional, podem declarar uma realidade como inconstitucional e implementar medidas estruturais destinadas a alterá-la.

Quanto à estrutura, o trabalho está dividido em quatro capítulos. No capítulo 1, explico o quadro teórico que fundamenta a pesquisa. Sem a adequada compreensão de termos como litígio estrutural, processo estrutural, *public law litigation* e *public interest litigation*, a intelegibilidade da discussão sobre o tema é comprometida, razão pela qual é importante delimitar o sentido desses conceitos. Além disso, são apresentadas as tradicionais objeções aos processos estruturais e expostos os argumentos que, além de mitigar as críticas, explicam por que precisamos de uma tutela judicial estrutural, especialmente em casos envolvendo DESCs. Encerrando o capítulo, apresento o modelo de democracia tomado como base da pesquisa, bem como os três princípios norteadores do processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação.

No capítulo 2, analiso as ações estruturais no STF, tendo como ponto de partida a ADPF 347. Apresento também as dificuldades e as potencialidades de um processo estrutural desenvolvido no STF. Nesse ponto, a realização de entrevistas semiestruturadas foi essencial para compreender melhor como o Tribunal está lidando com o novo tipo de demanda. Em entrevistas semiestruturadas, o pesquisador elabora uma lista de perguntas fixas para os entrevistados, todavia, ao longo da conversa, perguntas complementares podem ser feitas. Foram entrevistados quatro assessores, que possuem experiência na área, e dois ministros do Tribunal. A identidade deles será preservada, não só pela exigência do Código de Ética da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, bem como para que tivessem maior liberdade em suas respostas. Foram entrevistados também o professor Daniel Sarmento, advogado em algumas das principais ações estruturais no STF; o professor e advogado Eloy Terena, advogado na ADPF 709; e o professor Oscar Vilhena Vieira, com ampla experiência em casos que envolvem direitos fundamentais e grupos vulneráveis no Tribunal.

No capítulo 3, saímos do Brasil e vamos em busca de respostas em três países do Sul Global que, em graus diversos, implementaram o processo estrutural democrático em sua jurisdição constitucional: África do Sul, Colômbia e Índia. As razões para a escolha dos três serão detalhadas no capítulo 3. Por ora, duas observações são necessárias. Primeiro, pode parecer estranha para o leitor que já tem algum conhecimento do tema a escolha de países do Sul Global. Afinal, a origem dos processos estruturais remonta aos Estados Unidos. Contudo, veremos três relevantes razões para os utilizarmos como parâmetro: 1. Constitucionalismo Transformador; 2. Cortes Constitucionais proativas no desenho de políticas públicas; 3. Processos estruturais democráticos desenvolvidos para efetivar DESCs. Segundo, o estudo comparativo realizado não busca transplantar soluções estrangeiras para o Brasil. O objetivo é aprender com a alteridade para, quando necessário, traduzir as experiências estrangeiras para o nosso País. A metáfora da tradução é mais adequada ao estudo comparado, visto que reconhece a impossibilidade de simplesmente reproduzir soluções estrangeiras. No processo de tradução, inexiste mera reprodução do original, há sempre criação.

Por fim, o capítulo 4. Logo no início, são especificados os critérios que devem orientar o Judiciário para conhecer uma ação estrutural. Ao contrário do que alguns pensam, os defensores do processo estrutural não desejam um Judiciário hipertrofiado, responsável por resolver todos os desacordos morais e políticos da sociedade. Justamente para evitar isso, é necessário estabelecer critérios claros de priorização, que determinem quais ações estruturais são mais graves e que podem ser realisticamente tratadas pela via judicial. Em seguida, apresento os mecanismos que podem ser utilizados para implementar o processo estrutural democrático. Para fins didáticos, dividi as soluções em dois grupos: aquelas que podem ser implementadas na fase pré-decisional e aquelas que devem ser utilizadas na fase pós-decisional. A fase pré-decisional antecede a decisão judicial que reconhece a existência do litígio estrutural, as obrigações constitucionais dos agentes públicos envolvidos e as medidas que deverão adotar para solucionar o problema. Já a fase pós-decisional é marcada pela elaboração do plano de ação e pelo monitoramento de sua implementação. A divisão toma como ponto paradigmático a decisão estrutural que reconhece o caráter estrutural do litígio, determina a criação de um plano de ação, e estipula as primeiras medidas a serem adotadas.

A tarefa de desenvolver o processo estrutural não é fácil. Implementá-lo pautado pela participação, pela publicidade e pela justificação é ainda mais desafiador. Mesmo assim, veremos que a dificuldade não é motivo para a desistência. Antes, é um convite à

criatividade de pesquisadores e profissionais do Direito preocupados com os direitos fundamentais e com a concretização do projeto transformador da Constituição. As próximas páginas buscam mostrar ao leitor que: 1. O processo estrutural é necessário, especialmente para a efetivações dos DESCs; 2. Apesar das dificuldades, é possível desenvolver um processo estrutural democrático; 3. O seu desenvolvimento pode trazer importantes ganhos práticos.

1. ANTIGOS PROBLEMAS, NOVAS SOLUÇÕES: POR QUE PRECISAMOS DE UM PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO?

A polissemia, ainda que não seja um fenômeno exclusivo do Direito, pode ser especialmente prejudicial aos debates jurídicos. À medida que novas teorias surgem, em vez de existir um acordo sobre determinadas expressões e conceitos específicos, ocorre o inverso: a mesma palavra é utilizada em diversos sentidos, alguns até opostos, sem que um consenso seja alcançado. Para piorar, os neologismos também são comuns. Tentando inovar, o pesquisador apresenta um novo nome para algo que, em alguns casos, já era até conhecido.

Por isso, trabalhos acadêmicos precisam esclarecer, logo no início, quais os conceitos necessários à compreensão do que será desenvolvido. Tratando-se de um tema novo e ainda com muitas discussões em aberto, como é o caso dos processos estruturais, a necessidade de especificar os conceitos utilizados é ainda maior.

Assim, este primeiro capítulo apresenta o quadro teórico que permitirá ao leitor compreender o problema estudado e os argumentos que serão apresentados na Tese. Os quadros teóricos são modelos que objetivam explicar uma determinada realidade, interconectando diversos elementos que, juntos, pretendem explicá-la. A formulação teórica de um problema só é compreensível e avaliável no contexto de um quadro teórico, sem o qual tudo permanece vago e indeterminado.[13]

O primeiro tópico analisa o que são os litígios e os processos estruturais, conceitos essenciais à pesquisa. O segundo tópico explica as cinco principais críticas à utilização dos processos estruturais. Em seguida, o terceiro tópico apresenta seis razões para utilizarmos o processo estrutural no Brasil. Por fim, o último tópico explica o que é a democratização do processo estrutural, indicando os três princípios que devem guiá-la: participação, publicidade e justificação.

1.1. Processos estruturais: transformando realidades inconstitucionais pela via judicial

"Eu sou do povo, eu sou um Zé Ninguém. Aqui embaixo as leis são diferentes.".[14] O trecho da música Zé Ninguém, da banda Biquini Cavadão, expressa uma incoerência

[13] OLIVEIRA, Manfredo. **A ontologia em debate no pensamento contemporâneo**. São Paulo: Paulus, 2014. p. 207.
[14] CUNHA, Miguel; GOUVEIA, Bruno. Zé Ninguém. *In*: CAVADÃO, Biquini. **Descivilização**. Rio de Janeiro: Universal Music Group, 1991. Faixa 6. CD.

que encontramos na realidade brasileira. Por um lado, a Constituição Federal, além de proteger as liberdades individuais, assegura diversos direitos sociais, econômicos e culturais (DESCs), buscando mitigar as profundas desigualdades socioeconômicas do País. Por outro, basta assistir a um noticiário para ver que muitas promessas constitucionais estão longe de serem concretizadas, especialmente para os grupos mais vulneráveis.

A Constituição assegura o direito fundamental à educação, porém faltam vagas em creches e escolas públicas; assegura o direito à moradia, mas há um déficit habitacional, já que 5.8 milhões de moradias e 24.8 milhões de residências apresentam algum tipo de inadequação;[15] proíbe a aplicação de penas degradantes, todavia, o sistema prisional brasileiro está em permanente crise de superlotação e desumanização, com 755.274 presos, dos quais 222.558 são provisórios, para 442.349 vagas;[16] garante a proteção estatal para as comunidades indígenas e quilombolas, mas o número de assassinatos e invasões em territórios desses grupos segue aumentando.[17]

Não é difícil perceber que existem diversas realidades em nosso País que podem ser classificadas como inconstitucionais. A questão é: o processo civil tradicional oferece mecanismos para que esses litígios sejam adequadamente tratados pela via judicial?

Nas faculdades de Direito, a disciplina de Teoria Geral do Processo é o primeiro contato do aluno com o processo civil e todos os conceitos relevantes à matéria, como ampla defesa, contraditório, devido processo legal, jurisdição e juiz natural. Nessa disciplina, o processo judicial costuma ser explicado como o instrumento que um indivíduo (autor), no exercício do seu direito de ação contra outrem (réu), utiliza para obter a tutela estatal em prol de um direito violado.[18] Em regra, o processo civil é bipolar, no qual uma parte, com um interesse bem delimitado e uma posição jurídica clara, busca

---

[15] MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas. Acesso em: 9 fev. 2022.

[16] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias – INFOPEN**. Brasília: Ministério da Justiça – DEPEN, fevereiro de 2020a. Disponível em: https://ap.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 9 fev. 2022.

[17] GLOBO. **Violência contra indígenas**: aumento de assassinatos, invasões de terras e violações de direitos durante pandemia são denunciados pelo Cimi. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/10/28/violencia-contra-indigenas-aumento-de-assassinatos-invasoes-de-terras-e-violacoes-de-direitos-durante-pandemia-sao-denunciados-pelo-cimi.ghtml. Acesso em: 9 fev. 2022.

[18] CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 40-41.

a tutela jurisdicional contra a outra, que também possui interesses bem definidos.[19] Assim, no modelo tradicional, o processo judicial "[...] se encaminha por demanda de uma parte (autor) em frente a outra (réu)".[20]

A ideia é simples. Se X bateu no carro de Y, enquanto mandava áudios no *WhatsApp* e estava desatento à direção do veículo, deverá reparar os danos que causou. Caso não faça isso de forma voluntária, Y poderá ajuizar uma ação contra X pedindo a devida indenização pelos prejuízos que teve. Diante desse conflito entre duas partes com interesses divergentes, o juiz decidirá quem tem razão. Se X estiver errado, será condenado a indenizar Y.

Ainda que problemas como esse sejam comuns no Judiciário, são apenas parte de uma realidade mais complexa. Isso porque nem todo litígio pode ser enquadrado na lógica bipolar, em que duas partes, com interesses opostos e bem definidos, buscam a tutela judicial para reparar um dano causado. Existem conflitos que apresentam uma complexidade maior, nos quais um grupo tem os seus direitos sistematicamente violados por um estado de coisas que foi consolidado gradualmente, mediante as ações e as omissões de vários agentes, tanto públicos quanto privados. Nesses casos, chamados de litígios coletivos estruturais, um processo judicial destinado a reparar danos é insuficiente para resolver o problema.[21]

Os litígios coletivos são conflitos entre interesses juridicamente relevantes, em que uma das partes é vista enquanto uma coletividade titular de direitos ou deveres. Já os litígios coletivos estruturais, além de possuírem as mesmas características, contam com um importante elemento adicional: os direitos da coletividade não são violados por uma ação específica da outra parte, decorrendo de um estado de coisas contrário ao direito,

---

[19] PICCOLI, Bruno de Lima. **Processo Estrutural**. 2018. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. p. 16.
[20] CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. V. 1. São Paulo: Saraiva, 1969. p. 5.
[21] CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, p. 1281-p.1316, p. 1289-1291, 1976; MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais)**: características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. p. 18-19.

cuja mudança depende, geralmente, da reestruturação de uma política,[22] de um programa ou de uma instituição pública.[23]

Além disso, os litígios estruturais são tipicamente policêntricos: existem vários centros de interesses concorrentes, que serão diretamente impactados pela decisão judicial de formas diferenciadas.[24] Tendo em vista a complexa interligação entre as partes, só é possível atender aos interesses particulares depois de determinar o quadro geral dos interesses envolvidos.

Em estudo sobre o tema, Edilson Vitorelli[25] afirma que os litígios estruturais são litígios irradiados, o que implica duas características importantes. Primeiro, possuem uma alta conflituosidade, já que a coletividade atingida é dividida em subgrupos, que podem ter interesses concorrentes e que serão afetados de formas diferentes pela decisão judicial. Segundo, possuem alta complexidade, visto que há ampla diversidade de soluções jurídicas aplicáveis ao caso concreto.

Porém, se fosse ajuizada uma ação coletiva comum, o problema não seria resolvido? A inadequação do processo tradicional não é apenas quanto às ações individuais, insuficientes para tratar de litígios coletivos? Ainda que uma ação coletiva fosse ajuizada, a dificuldade para resolver o litígio estrutural permaneceria.[26] Isso porque o processo coletivo também segue a lógica bipolar, na qual duas partes, com interesses claros e distintos, recorrem ao Judiciário para reparar danos ocorridos no passado. Mesmo que todos os membros da coletividade fossem indenizados, o estado de coisas desconforme ao Direito permaneceria, e novas pessoas teriam os seus direitos fundamentais violados.[27]

---

[22] Maria Paula Dallari Bucci define política pública como um programa ou quadro de ação governamental, consistindo em um conjunto de medidas coordenadas, cujo objetivo é movimentar a máquina do governo em prol de um objetivo de ordem pública, geralmente relacionado à concretização de direitos. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-47, p. 14.

[23] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, p. 340, out. 2018.

[24] PUGA, Mariela G.. **Litigio Estructural**. 329 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013. p. 26; NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 5, p. 1051-1076, 2019. p. 1060.

[25] VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 28-32.

[26] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 13.

[27] VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 564.

O caso da falta de vagas em creches públicas no município de São Paulo ajuda a compreender melhor o tema. Segundo a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, em 2013, a fila por vagas no sistema público de creches contava com aproximadamente 150 mil crianças.[28] Ao judicializar o caso, dois caminhos são oferecidos pelo processo judicial tradicional: 1. Os responsáveis pelas crianças ajuízam ações individuais, tentando a sorte para conseguir uma vaga para os seus filhos; 2. Uma ação coletiva é ajuizada, requerendo indenização pelos danos existenciais que as crianças sofreram e pedindo a imediata disponibilidade de vagas para todos.

A primeira alternativa, além de criar uma grande desigualdade no acesso à justiça,[29] visto que alguns terão mais sorte do que outros em obter uma decisão favorável, não resolve o verdadeiro problema subjacente: falhas estruturais no sistema educacional. Inclusive, foi isso que aconteceu durante anos em São Paulo. De 2011 a 2015, houve aumento de 230% no número de ordens judiciais contra a Prefeitura Municipal da cidade, tendo como objeto o pedido de vagas em creche. No mesmo período, o número de matrículas realizadas por ordem judicial aumentou mais de 225%.[30] A desigualdade era agravada porque as crianças que obtinham decisões judiciais favoráveis recebiam prioridade para novas vagas no sistema, em detrimento das outras crianças que aguardavam há mais tempo na fila.

A segunda alternativa, mesmo que busque uma tutela jurisdicional igualitária para os integrantes da coletividade prejudicada pela falta de vagas, enfrenta dois problemas: tanto a indenização pelos danos ocorridos não resolverá o déficit existente, como é impraticável criar, subitamente, 150.000 novas vagas. Em casos assim, típicos litígios estruturais, o modelo de processo bipolar se mostra insuficiente.

Mais do que um olhar para o passado, em busca de culpados pelas violações existentes e de formas de obter indenizações para quem foi prejudicado, os litígios

---

[28] OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 652-670, p. 658-660, 2018.

[29] O acesso à justiça defendido neste trabalho não se resume à possibilidade levar uma demanda ao Judiciário. O direito fundamental do acesso à justiça consiste em três etapas o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a obtenção de uma tutela efetiva dos direitos em questão. (SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, p. 57, 2014).

[30] OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 652-670, p. 661, 2018.

estruturais exigem um olhar para o futuro.[31] A questão é: como transformar um estado de coisas A, no qual os direitos são violados, em um estado de coisas B, no qual são minimamente assegurados?

Os litígios estruturais são um dado da realidade, ainda que o Direito não preveja mecanismos processuais adequados ao seu tratamento.[32] Contudo, em diversos países, o Judiciário desenvolveu um modelo processual capaz de lidar com demandas policêntricas e que exigem uma transformação de estados de coisas: o processo coletivo estrutural.

Como explica Marco Félix Jobim,[33] os processos estruturais têm origem no caso *Brown v. Board of Education*, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas. Contudo, os Estados americanos, especialmente os do Sul do país, não demonstraram reais intenções de implementar a decisão judicial. Assim, em 1955, a Corte determinou que os juízes locais promovessem a dessegregação racial, que deveria ser realizada o mais rápido possível (*with all deliberate speed*).[34] A decisão ficou conhecida como *Brown II*.

Após o julgamento, os processos estruturais foram utilizados em diversos outros casos nos Estados Unidos, inclusive na reforma de prisões e instituições de saúde mental.[35] O seu ápice ocorreu entre a década de 1970 e o início da década de 1990. Alguns dados mostram a relevância dos processos estruturais nesse período. Em 1984, 24% das prisões estaduais norte-americanas estavam sob uma *structural injunction*;[36] no mesmo

---

[31] PUGA, Mariela G.. **Litigio Estructural**. 329 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013. p. 52; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho; NUNES, Leonardo Silva. O tratamento adequado dos conflitos de interesse público no direito brasileiro. **Revista de Interés Publico**, Buenos Aires, v.1, n. 2, p. 99-109, dez. 2017. p. 103.

[32] VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. 256f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 219.

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

[34] RENDLEMAN, Doug. Brown II's All Deliberate Speed at Fifty: A Golden Anniversary or a Midlife Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy. **San Diego Law Review**, San Diego, v. 41, n. 4, p. 1575-1616, jun. 2004. p. 1584-1586.

[35] SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: Institutional Reform Litigation as Litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, p. 1994-2036, 1999. p. 1994-1995.

[36] SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: Institutional Reform Litigation as Litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, p. 1994-2036, 1999. p. 2004.

ano, cerca de 600 distritos escolares estavam sob a supervisão de juízes federais.[37] Já em 1994, 244 prisões, em 34 Estados, estavam sob a supervisão judicial.[38]

Os processos estruturais podem ser definidos[39] como um conjunto ordenado de atos jurídicos destinados a obter uma tutela judicial coletiva, capaz de transformar, gradualmente, um estado de coisas A, violador de direitos, em um estado de coisas B, adequado à proteção dos direitos que dele dependem.[40] Aqui, é importante fazer uma observação. A definição apresentada fala de direitos, no geral, já que podem existir processos estruturais com o objetivo de tutelar direitos não fundamentais. Apesar disso, o foco do trabalho está em processos estruturais de interesse público que têm como objetivo tutelar direitos fundamentais. Serão considerados direitos fundamentais aqueles que: 1. Estão positivados no Título II da Constituição Federal, entre os arts. 5º e 17; 2. Não estão no Título II, mas guardam uma direta conexão com a dignidade humana, como é o caso do direito fundamental ao meio ambiente, previsto no art. 225; 3. Estão previstos em Tratados Internacionais de Direitos Humanos, incorporados no Brasil pelo procedimento especial do art. 5º, §3º, da Constituição.[41]

A fim de modificar a realidade contrária ao Direito, é necessário reorganizar uma estrutura, pública ou privada, que causa, viabiliza ou é responsável pela violação sistemática de direitos fundamentais.[42] Como será aprofundado no subtópico 1.4.5, o estado de coisas B não é uma meta utópica, no qual os direitos fundamentais são protegidos em grau máximo. O resultado do processo estrutural costuma ser um meio

---

[37] YOO, John Choon. Who Measures the Chancellor's Foot – The Inherent Remedial Authority of the Federal Courts. **California Law Review**, v. 84, n. 4, p. 1121-1177, jul. 1996. p. 1124.

[38] NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 7, n. 2, p. 395-411, 1984. p. 396.

[39] Em Tese sobre o tema, Fernando Menegat discorda da conceituação apresentada aqui, entendendo-a como excessivamente restrita. Para o autor, o "método estrutural" deve ser utilizado em "casos jurídico-administrativos complexos", ainda que não haja reformas institucionais ou a transformação de estados de coisa. Cf. MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 186-204.

[40] Cf. GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 123; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres**: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas. 2023. 351 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. p. 62-64; MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1273.

[41] SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. p. 100-101; SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 326-33.

[42] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 60.

termo entre a situação anterior e a realidade ideal almejada pelos autores.[43] A idealização do resultado tornaria a intervenção judicial inviável. Por isso, optou-se pela expressão "adequada", condicionada por diversos fatores do caso concreto, como as questões orçamentárias, sociais e políticas envolvidas. Para complementar o conceito apresentado, é importante fazer quatro observações.

Primeiro, para que a realidade inconstitucional seja alterada, é necessário elaborar um plano de ação, que costuma ser desenvolvido pela própria Administração Pública.[44] A parte autora de uma ação estrutural costuma pedir, em sua inicial, que o Judiciário determine quem será responsável pela elaboração do plano e qual o prazo para a sua apresentação. O plano deve detalhar as medidas que serão implementadas e os recursos que serão utilizados. Longe de serem definitivos, os planos de ação costumam ser alterados durante o processo, tendo em vista a contínua reavaliação dos impactos das medidas adotadas e o surgimento de novos fatores que devem ser considerados para a solução do litígio.[45] Junto à elaboração, o Judiciário costuma reter a jurisdição sobre o caso, para monitorar a sua implementação e proferir novas decisões quando necessário.[46]

Voltando ao exemplo do déficit em creches públicas, se uma ação coletiva estrutural fosse ajuizada, seria possível requerer que o Poder Público elaborasse um plano de ação para a superação do litígio estrutural, o qual deveria prever a construção de novas creches, medidas para reestruturar instituições de ensino, e o orçamento necessário para as medidas necessárias. Enquanto isso, o Judiciário monitora a implementação do plano, por meio de relatórios produzidos pelo governo, por comissões técnicas criadas com essa finalidade, ou com a ajuda de instituições já existentes, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Segundo, é importante ressaltar que a instituição reestruturada pode ser pública ou privada. Assim, além de processos estruturais de interesse público, existem processos estruturais de interesse privado. Dois exemplos ajudam a compreender. Para Alexandre

---

[43] OSNA, Gustavo. Nem "tudo", nem "nada": decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 493-516, p. 498-499. WEAVER, Russel L.. The Rise and Decline of Structural Remedies. **San Diego Law Review**, San Diego, v. 41, n. 4, p. 1617-1632, 2004. p. 1629-1631.
[44] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 68-69.
[45] VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. 256 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 192.
[46] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 108-109.

Freitas Câmara,[47] algumas ações tratando de Direito das Famílias podem ser consideradas estruturais, já que buscam a gradual modificação de uma realidade, como a reconstrução de vínculos entre os integrantes de uma organização familiar que esteja desestruturada. Já Felipe Batista[48] defende que o processo de recuperação judicial também é estrutural. Afinal, há transição entre um estado de coisas A, no qual a empresa corre risco de falência, para um estado de coisas B, no qual ela se torna capaz de continuar a exercer suas atividades. Nesse caso, pode-se falar em um processo coletivo de interesse privado.

É também possível que uma ação estrutural seja ajuizada contra uma empresa e, mesmo assim, seja de interesse público. Isso ocorre nos casos em que há um grave dano coletivo, cuja responsabilidade é atribuída à entidade privada, como no caso Mariana e em outros desastres ambientais. Tendo em vista essas diferentes possibilidades, é importante deixar claro: nesta pesquisa, a expressão "processo estrutural" sempre fará referência a processos coletivos de interesse público ajuizados contra entidades públicas ou contra entes públicos e privados, igualmente responsáveis pela solução do problema. O interesse público resta caracterizado pelo fato de que a coletividade requer a efetivação de direitos em face do Estado, levando a uma reestruturação de políticas, programas ou instituições públicas.

Terceiro, nos processos estruturais, o juiz não é apenas o adjudicador de um conflito entre duas partes, olhando para as leis existentes e dizendo quem tem razão.[49] O magistrado atua de forma semelhante à de um coordenador,[50] buscando promover o diálogo entre os diferentes centros de interesse afetados pelo processo; determinando os direitos violados e as obrigações dos entes públicos envolvidos; estabelecendo metas que devem ser atendidas pelo plano de ação, que será desenvolvido pela Administração Pública; e retendo a jurisdição sobre o caso, para monitorar a implementação das reformas estruturais.[51]

---

[47] CÂMARA, Alexandre Freitas. Processo reestruturante de família. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 338, p. 277-298, p. 290, 2023.

[48] BATISTA, Felipe Vieira. **A recuperação judicial como processo coletivo**. 2017. 155f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. p. 120.

[49] FISS, Owen M.. The forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 93, p. 1-58, 1979. p. 24-26.

[50] STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: Strategies of judicial intervention in prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 138, p. 805-912, p. 856-859, 1990. DIVER, Colin S. The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 65, n. 1, p. 43-106, fev. 1979. p. 82-84; MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 82-85.

[51] LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, p. 350-378, 2021. p. 367.

Em quarto lugar, ainda que tenham surgido nos Estados Unidos, os processos estruturais também foram adotados por países do Sul Global,[52] como África do Sul,[53] Argentina,[54] Colômbia,[55] Índia,[56] Nigéria[57] e Bangladesh,[58] apenas para citar alguns exemplos. Nesses países, ganharam uma dimensão social relevante, já que são utilizados para tratar de problemas estruturais de caráter socioeconômico, promover a efetivação dos DESCs e defender grupos vulneráveis e minorias políticas.[59]

Nos diferentes países em que é utilizada, a técnica processual recebe nomes diversos: *structural litigation*, *structural reform litigation*, *public law litigation*, *public interest litigation*, *social action litigation* e *strategic impact litigation.*[60] Para os objetivos desta pesquisa, especialmente pelo que será estudado sobre a experiência da Índia, é importante diferenciar a *Public Interest Litigation* (PIL) dos processos estruturais. A PIL, compreendida como processos coletivos de interesse público, é um gênero, do qual os processos estruturais são uma espécie. Há interesse público desde que se busque, pela via processual, a implementação de direitos que estão sob responsabilidade do Estado, não apenas para as partes, mas para todos os indivíduos que integram o grupo destinatário da prestação estatal.[61] Porém, nem toda PIL requer a implementação de medidas estruturais.

---

[52] Para conhecer outros exemplos internacionais de utilização do processo estrutural, não só no Sul Global, como também na Corte Interamericana de Direitos Humanos e no Tribunal Europeu de Direitos Humanos, Cf. JOBIM, Marco Félix. **Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

[53] VILJOEN, Sue-Mari; MAKAMA, Saul Porsche. Structural relief - a context-sensitive approach. **South African Journal on Human Rights**, v. 34, n. 2, p. 209-230, 2018.

[54] VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficácia de estas decisiones. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 67-86.

[55] OSUNA, Néstor. Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. *In*: BAZÁN, Victor; STEINER, Christian (org.). **Justicia constitucional y derechos fundamentales**: las proteeción de los derechos sociales. Las sentencias estructurales. Bogotá: Unión Gráfica, n. 5, 2015. p. 91-116.

[56] CHANDRACHUD, Chintan. Structural Injunctions and Public Interest Litigation in India. *In*: YAP, Po Jen (ed.). **Constitutional Remedies in Asia**. Nova York: Routledge, 2019. p. 121-137.

[57] UGOCHUKWU, Basil. Engendering access to justice in Nigeria: The role of public interest litigation. *In*: Gender, **Poverty and Access to Justice**. Routledge, 2020. p. 115-132.

[58] NAZNIN, SM Atia; SHAWKAT, A. L. A. M. Judicial Remedies for Forced Slum Evictions in Bangladesh: An Analysis of the Structural Injunction. **Asian Journal of Law and Society**, v. 6, n. 1, p. 99-129, 2019.

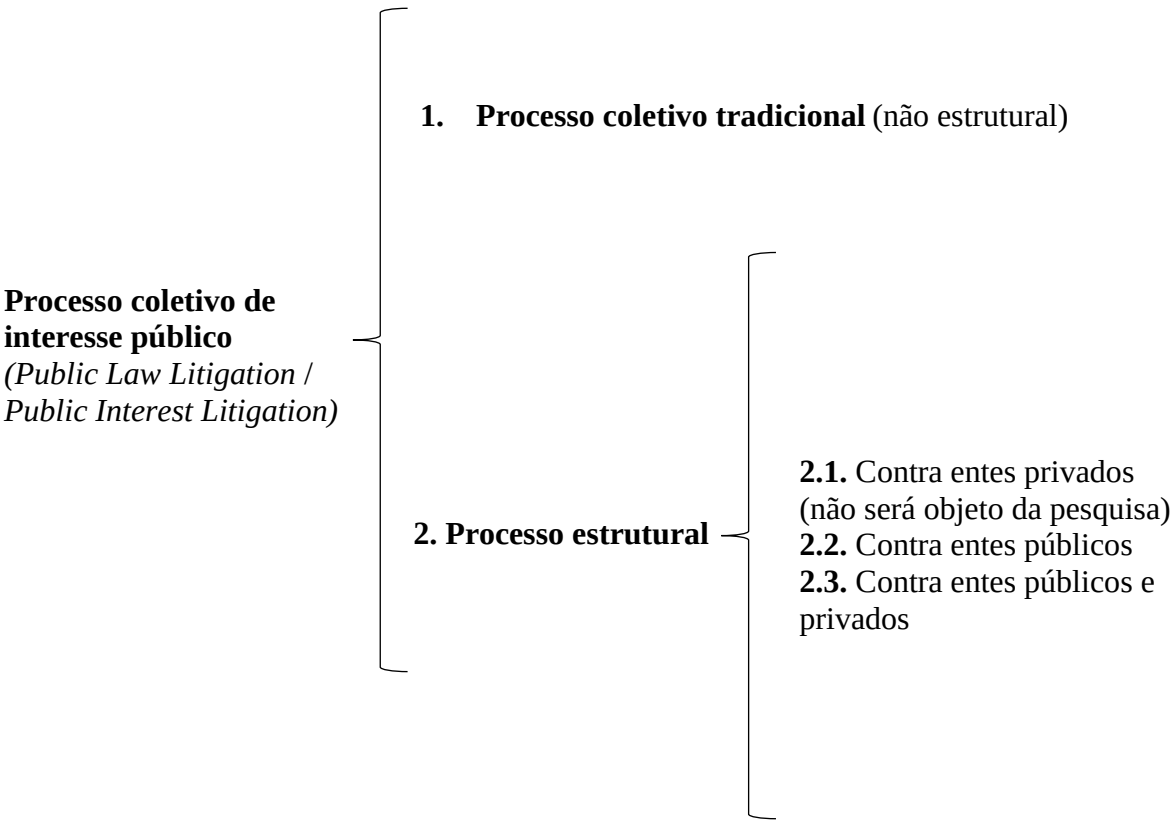
[59] FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018. p. 223.

[60] OTTEH, Joseph (ed.). **Litigating for Justice**: A Primer on Public Interest Litigation (PIL). Nigéria: Access to Justice, 2012. p. 1.

[61] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018. p. 344.

Em sentido amplo, o processo civil de interesse público busca tutelar direitos coletivos *lato sensu*,[62] ainda que não se trata de um litígio estrutural.

Pode-se mencionar como exemplo de processo de interesse público a ADPF nº 132,[63] na qual se reconheceu a constitucionalidade das uniões homoafetivas. O interesse público da ação é evidente, entretanto, o que se buscava era uma alteração na forma como a Constituição e o Código Civil eram interpretados. Não foram proferidas medidas de caráter estrutural, com o objetivo de transformar, gradualmente, uma realidade inconstitucional. Tampouco foi desenvolvido um plano de ação que estabelecesse políticas públicas a serem implementadas e monitoradas pelo Judiciário. Logo, ainda que se tratasse de um processo de interesse público (PIL), não poderia ser enquadrada como uma ação estrutural. Para uma melhor compreensão do leitor, o quadro abaixo organiza as diversas expressões utilizadas:



Fonte: elaboração do autor.

[62] GISMONDI, Rodrigo Altenburg Odebrecht Curi. **Processo civil de interesse público e medidas estruturantes**: da execução negociada à intervenção judicial. 2016. 333 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 54.

[63] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132**. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633. Acesso em: 10 fev. 2022.

1.2. Processos estruturais no Brasil

Um conceito aplicado é mais fácil de ser compreendido. Por isso, este tópico apresenta alguns casos brasileiros relevantes, exemplificando as ideias desenvolvidas acima. O objetivo é apresentar um panorama de como estão os processos estruturais em outras instâncias do Judiciário, para que foquemos no STF a partir do próximo capítulo.

Os litígios estruturais ficaram mais conhecidos no País a partir de 2015, com a ADPF 347, contudo, já eram judicializados bem antes. Chegavam ao Judiciário de diferentes formas, e os profissionais do Direito envolvidos no caso buscavam desenvolver técnicas inovadoras, sem plena ciência de que estavam lidando com um caso estrutural. Nos últimos treze anos, a crescente pesquisa sobre o tema contribuiu para que os profissionais atuantes nessas demandas tivessem consciência do tipo de litígio que enfrentavam e de como poderiam lidar melhor com ele.

Um dos primeiros e mais relevantes casos brasileiros é a Ação Civil Pública nº 93.80.00533-4,[64] conhecida como ACP do Carvão, ajuizada em 1993 e que se encontra em fase de execução. A ação trata da degradação ambiental gerada pela mineração de carvão na região carbonífera de Santa Catarina. A sentença de primeiro grau foi proferida em 2000, determinando que os réus – diversas empresas responsáveis pela extração de carvão na região –, apresentassem, em seis meses, um projeto de recuperação da região que compõe a Bacia Carbonífera.[65] Tendo em vista o grau de degradação ambiental, o número de agentes envolvidos e o tamanho da área ambiental afetada, foram fixados diversos cronogramas para viabilizar a reparação ambiental. Marcella Ferraro apresenta as diferentes fases de efetivação do projeto:

> Conforme se relata, a efetivação da recuperação da área pode ser dividida em ao menos quatro fases: a primeira, de 2000 a 2004, que não contou com muitos avanços; a segunda, de 2004 a 2005, com a produção de material técnico, inclusive pelo Ministério Público Federal; a terceira, de 2006 a 2009, com adoção de estratégias e ações para reparar a região, englobadas aí a criação do mencionado GTA e a realização de audiências públicas; e a quarta, que se dá desde 2009, com a continuidade aos trabalhos, marcada pela "desburocratização" da atuação judicial – incluindo a realização de diversas inspeções e a criação de um site para conferir publicidade e transparência às atividades – e pela diminuição da litigiosidade de modo geral. Conforme

[64] SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves e. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. 2019. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Instituto de Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 132-133.

[65] ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do TRF1**, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, 2017.

> cronogramas estabelecidos, a recuperação ambiental ainda terá continuidade, a princípio, até 2020.[66]

A ACP do Carvão trouxe algumas inovações importantes. Primeiro, em virtude da complexidade do tema, em 2007, foi criado o Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença (GTA), encarregado de debater soluções e de fiscalizar as medidas executivas adotadas, buscando o máximo de consenso dentro dos debates que envolvem o cumprimento da sentença. O Grupo é composto por representantes técnicos das partes e tem a missão de maximizar os entendimentos no nível técnico e, em consequência, minimizar os conflitos que devam ser decididos pelo Juízo. São lavradas atas de todas as reuniões, e nas decisões é buscado o consenso. Caso não seja possível, cabe ao Juiz responsável pela sentença decidir. São atribuições do GTA: integrar os dados de indicadores ambientais; elaborar relatórios periódicos, avaliando a evolução dos indicadores ambientais; propor ações tendentes à plena recuperação ambiental, nos termos previstos na sentença; propor alterações nos indicadores ambientais e no plano de monitoramento; e responder eventuais questionamentos do Juízo.

Segundo, com o objetivo de garantir publicidade ao processo e de possibilitar que a sociedade e os grupos afetados acompanhassem as medidas implementadas, foi criado um site específico para as informações relacionadas à ACP.[67] Nele, estão disponíveis gráficos e dados sobre a ação, os critérios técnicos utilizados para avaliar a recuperação ambiental e todos os relatórios anuais do Grupo Técnico de Assessoramento.

Outro caso paradigmático é a ACP nº 0002012-48.2006.4.05.8100, em trâmite na 6ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Subseção de Fortaleza. Um usuário do Sistema Único de Saúde, portador de Espondilite Anquilosante Aguda, necessitava de uma prótese de quadril. Ao procurar o serviço público de saúde, foi informado dos problemas existentes para a obtenção do procedimento, como a insuficiência de médicos para realizá-lo, a pequena quantidade de hospitais credenciados, e uma grande fila de espera.[68] Tendo em vista que a situação afetava uma coletividade que dependia do referido procedimento para ter qualidade de vida, o Ministério Público Federal ajuizou a ACP, alegando que: havia reduzido número de hospitais credenciados

---

[66] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 39.

[67] ACP DO CARVÃO. **Site destinado à publicidade das informações relacionadas à ação**. Disponível em: http://acpcarvao.com.br/login/index.php. Acesso em: 16 jan. 2023.

[68] SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves e. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. 2019. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Instituto de Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 137.

junto ao SUS; faltavam profissionais especializados nos hospitais já credenciados, em virtude da não realização de concurso público; os recursos destinados aos hospitais habilitados eram insuficientes; faltavam equipamentos e estrutura física adequada nos hospitais já credenciados, situação que contribuiu para a existência de enormes filas de espera.[69]

O caso foi julgado em 24.11.2010, determinando-se que a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza adotassem as medidas necessárias à solução do problema da fila de espera das cirurgias ortopédicas de alta complexidade, nos seguintes prazos: a) três meses para quantificar, em cadastro unificado, a fila das cirurgias eletivas ortopédicas de alta complexidade, com a indexação por nome do paciente, tempo de espera e procedimento cirúrgico; b) 12 meses para redução em 10% da fila consolidada; c) 24 meses para redução da fila consolidada em 50%; d) 36 meses para redução de 90% da fila consolidada; e) e que em 36 meses o prazo máximo de espera na fila para cirurgia ortopédica fosse de três meses.[70]

A decisão, todavia, não foi cumprida nos anos seguintes. Até setembro de 2014, foram realizadas apenas 352 cirurgias; por outro lado, existia uma demanda de 3.988 pacientes aguardando o procedimento.[71] Neste momento, entra em cena a juíza Cíntia Menezes Brunetta, responsável pela execução da sentença, que adotou medidas dialógicas para viabilizar o cumprimento da decisão.[72] Após a realização de várias audiências para promover o debate entre os envolvidos e conseguir soluções consensuais, foi possível compreender a magnitude do problema (até então ignorado por parte dos gestores públicos) e adotar soluções viáveis.[73] A magistrada estava ciente da complexidade do caso e das dificuldades de uma solução dialógica; mesmo assim, decidiu proceder dessa forma,

---

[69] FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde**: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019. p. 77.

[70] FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde**: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019. p. 81.

[71] FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde**: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019. p. 84.

[72] SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves e. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. 2019. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Instituto de Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 137-139.

[73] SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves e. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional. 2019.** 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Instituto de Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 138-139.

por reconhecer que era a opção que poderia gerar maiores ganhos sistêmicos e em longo prazo. Em suas palavras:

> Esse tipo de solução dá mais trabalho e exige mais tempo, mas a longo prazo leva a uma continuidade da solução, uma solução estável. Mesmo se o STJ reforme a sentença, nada do que foi conquistado vai retroagir, isso é o mais relevante. Mesmo que eu tenha que extinguir essa execução provisória tudo vai continuar tendo o curso que foi conquistado.[74]

Em 2018, a juíza precisou se afastar da jurisdição. Preocupada em garantir a continuidade das ações, entrou em contato com o juiz Leonardo Resende, que a sucedeu, e, juntos, estabeleceram um plano de transição para garantir que os cidadãos não fossem prejudicados. A metodologia desenvolvida recebeu homenagem na 16ª edição do Prêmio Innovare, destinado a práticas exitosas e inovadoras no sistema de justiça.[75]

Outro caso relevante é a ACP nº 0108149-70.2014.8.20.0001, movida pelo Ministério Público em face do Estado do Rio Grande do Norte e da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC), chamada atualmente de Fundação de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio Grande do Norte (FUNDASE). A ação tinha como objetivo a reforma estrutural da instituição, adequando-a às normas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).[76] O problema era tão grave, que exigia a construção de uma nova Fundação, sob bases totalmente diferentes.

A Intervenção Judicial na instituição foi instalada no dia 25 de março de 2014, nomeando-se um interventor para a função de Diretor-Presidente. O seu trabalho era promover o cumprimento das medidas determinadas pelo Juízo da 3ª Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Natal, organizando os recursos humanos e a recuperação das unidades socioeducativas, além da contratação de uma empresa de consultoria para conduzir o processo de reestruturação da fundação.[77] Após quase cinco anos, a

---

[74] JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Uma solução possível para a fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará**. 2016, *on-line*. Disponível em: https://www.jfce.jus.br/consulta-noticias/2414-uma-solucao-possivel-para-a-fila-das-cirurgias-ortopedicas-de-alta-complexidade-no-ceara-html. Acesso em: 17 jan. 2023.

[75] INSTITUTO INNOVARE. **Innovare premia e homenageia iniciativas inovadoras em nove estados e no Distrito Federal**. 2019, *on-line*. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/noticias/innovare-premia-e-homenageia-iniciativas-inovadoras-em-nove-estados-e-no-distrito-federal/63. Acesso em: 17 jan. 2023.

[76] SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 78.

[77] RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. **Relatório da intervenção judicial da FUNDASE/RN**. 2018, p. 4. Disponível em: http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/fundac/DOC/DOC000000000190260.PDF. Acesso em: 17 jan. 2023.

intervenção judicial cessou em 2019, com o retorno da instituição para a administração do governo estadual.[78]

Para contribuir com o monitoramento da reforma estrutural, foi criada a Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Intervenção Judicial, composta pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte, pelo Judiciário e por representantes do governo estadual. Além disso, foram realizadas diversas audiências públicas, principalmente para debater o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, que tem como finalidade a formulação de diretrizes para políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente, bem como para a reestruturação da FUNDASE.[79]

Em matéria de direito à educação, importante mencionar a falta de acesso a creches e pré-escolas na cidade de São Paulo, caso referido no tópico anterior. Em setembro de 2013, a fila por vagas no sistema público de creches do município contava com aproximadamente 171.555 crianças, das quais 156.982 aguardavam vagas em creches, e 14.573 em pré-escolas.[80] Diante das dificuldades para obter o acesso à educação, as famílias enxergaram no recurso individual ao Judiciário uma esperança de resolução do problema. De 2011 a 2015, houve aumento de 230% no número de ordens judiciais contra a Prefeitura Municipal de São Paulo, tendo como objeto o pedido de vagas em creche. No mesmo período, o número de matrículas realizadas por ordem judicial aumentou mais de 225%.[81] Mesmo que outras crianças estivessem há mais tempo na fila, aquelas que chegavam primeiro ao Judiciário recebiam prioridade.[82] Para agravar a situação, a litigância individual era estimulada pelo próprio sistema judicial: após 2006, 100% dos pedidos para matrícula individual em instituições de ensino foram favoráveis aos autores, enquanto as ações coletivas que veiculam pedidos relacionados à construção

---

[78] RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social. **Comissão encerra intervenção judicial da Fundase/RN**. 2019, *on-line*. Disponível em: http://www.sethas.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=194782&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia. Acesso em: 17 jan. 2023.

[79] RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social. **Comissão encerra intervenção judicial da Fundase/RN**. 2019, *on-line*. Disponível em: http://www.sethas.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=194782&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia. Acesso em: 17 jan. 2023.

[80] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 0150735-64.2008.8.26.0002**. São Paulo, 2013. p. 31. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2018/11/AP-0150735-64.2008.8.26.0002-TJSP-1.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

[81] OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 652-670, p. 661, 2018.

[82] COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, Salvador, v. 7, n. 2, p. 38-68, maio-ago., 2016. p. 49-50, p. 56.

de unidades de educação ou à ampliação física da rede são normalmente rejeitadas, sob o argumento de interferência na esfera de discricionariedade administrativa.[83]

Tentando reverter o tratamento atomizado, duas ACPs foram ajuizadas por organizações não-governamentais, como a Ação Educativa, o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP), o Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares, entre outras, que criaram o Movimento Creche Para Todos. No julgamento conjunto dos recursos apresentados pelas ONGs, ocorrido em dezembro de 2013, o município recebeu do Tribunal de Justiça a determinação de criar 150 mil novas vagas em educação infantil até 2016, sendo, no mínimo, 105 mil delas em creches de período integral. Por fim, determinou que fosse criado um Comitê de Assessoramento da implementação da decisão judicial, que passaria a funcionar junto à Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJSP, com reuniões a cada semestre e a participação formal dos autores das ACPs, do Município, do Ministério Público (MP), da Defensoria Pública e de outras organizações da sociedade civil.[84]

De fato, o objetivo de zerar a fila foi alcançado. Segundo a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, em dezembro de 2019, havia 8.083 crianças na fila, e o governo atendeu 345 mil crianças em seus Centros de Educação Infantil. Desde dezembro de 2020, o atendimento foi ampliado para 374 mil matrículas, zerando a fila de espera. No final de 2022, a Rede Municipal contava com 358 mil crianças de 0 a 3 (zero a três) anos matriculadas nos Centros de Educação Infantil da capital.[85]

Já em matéria ambiental, três casos recentes merecem destaque. O primeiro é o caso Mariana, ocorrido em novembro de 2015, com o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da empresa Samarco Mineração S/A, localizada no Munício de Bento Rodrigues, Minas Gerais, próximo à cidade de Mariana. O desastre ambiental, considerado o maior do país, matou 19 pessoas e provocou um dano ambiental

---

[83] COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, Salvador, v. 7, n. 2, p. 38-68, maio-ago., 2016. p. 49-50.

[84] MEDEIROS, Alan Monteiro de. **O processo estrutural dialógico como instrumento democrático de revisão judicial de políticas públicas.** 2019. 96 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. p. 66.

[85] SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO. **Prefeitura de SP mantém fila de creche zerada pelo terceiro ano consecutivo**. 2022, *on-line*. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura-de-sp-mantem-fila-de-creche-zerada-pelo-terceiro-ano-consecutivo/#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo,de%200%20a%203%20anos. Acesso em: 06 mar. 2023.

incalculável.[86] No mesmo ano, foi ajuizada a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, requerendo a reparação dos danos socioambientais decorrentes do rompimento da barragem do Fundão e de Santarém.

Na decisão cautelar, o juízo adotou algumas medidas profiláticas, como o prazo de 10 (dez) dias para que a Samarco Mineração impedisse o vazamento de rejeitos que ainda estavam na barragem rompida e o dever de contratação de empresas que realizassem avaliação da contaminação de pescados e do risco causado ao consumo humano destes, bem como efetuassem o controle da proliferação de espécies que transmitissem doenças para os moradores da região.[87] Além disso, determinou que as rés, no prazo de até 45 dias, apresentassem um plano global de recuperação socioambiental da Bacia do Rio Doce e de toda a área degradada; e um plano global de recuperação socioeconômica para atendimento das populações atingidas pelo desastre. Dentre as medidas já adotadas, vale mencionar: a celebração de termos de compromisso ambiental entre os interessados; a adoção de medidas de emergência, de prevenção, de reparo e de compensação da degradação ambiental; e a realização de audiências públicas envolvendo representantes de todas as comunidades afetadas.[88]

Em 2016, o Ministério Público firmou um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) com os réus, no qual estabeleceu que a recuperação do Rio Doce seria feita por uma organização autônoma, integralmente dedicada às atividades de reparação e compensação dos impactos. Criou-se, então, a Fundação Renova, entidade sem fins lucrativos responsável por promover a reparação do dano ambiental. A Fundação reúne técnicos e especialistas de diversas áreas de conhecimento, bem como entidades de atuação socioambiental e de conhecimento científico do Brasil e do mundo, somando hoje cerca de seis mil pessoas trabalhando no processo de reparação. O site da Fundação publiciza relatórios e informações importantes para o caso, como dados sobre os avanços na solução do problema e as indenizações pagas.[89] O caso Mariana é um exemplo de

---

[86] SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves e. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. 2019. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Instituto de Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 135.

[87] SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves e. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. 2019. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Instituto de Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 135.

[88] SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves e. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. 2019. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Instituto de Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 135.

[89] FUNDAÇÃO RENOVA. **Quem somos**. 2023, *on-line*. Disponível em: https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/. Acesso em: 19 jan. 2023.

processo coletivo estrutural que, apesar do seu claro interesse público, por envolver reparação ambiental, não é movido contra entidades públicas.

O segundo caso é Brumadinho, no qual também houve rompimento de barragem de mineração. Além da degradação ambiental, o episódio culminou na morte de 270 pessoas.[90] Em resposta, o Ministério Público Federal ajuizou, em face da União e da Agência Nacional de Mineração (ANM), a ACP nº 1005310-84.2019.4.01.3800, buscando a adoção de medidas estruturais para a revisão da política federal de aprovação, licenciamento, operação e fiscalização de barragens, a cargo dos réus.[91] Dentre os pedidos apresentados, o MPF requereu que os réus apresentassem, no prazo de 180 dias, um plano de reestruturação da atividade de fiscalização de barragens no Brasil, contemplando medidas estruturais para o planejamento e gestão do setor, no curto, médio e longo prazos.[92] Em outubro do mesmo ano, o MPF firmou um acordo com a União para que a ANM recebesse recursos materiais, financeiros e profissionais para realizar o cronograma estabelecido de inspeções, vistorias e fiscalizações de barragens de mineração. Pelo acordo, a ANM formularia cronogramas de prioridades e planejamento de fiscalizações direcionadas especificamente para as barragens, que foram divididas em três grupos temáticos, por grau de risco.[93]

O terceiro caso é a Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200, que requer a adoção de medidas estruturais para a implementação de um sistema de governança socioecológica de gestão da Lagoa da Conceição, em Florianópolis. No julgamento dos pedidos liminares, o juízo de primeira instância determinou a criação da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), com a finalidade de assessorar o juízo na adoção das medidas estruturais necessárias.[94]

---

[90] GLOBO. **Quatro anos da tragédia de Brumadinho**: 270 mortes, três desaparecidos e nenhuma punição. 2023, *on-line*. Disponível em: https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/01/25/quatro-anos-da-tragedia-em-brumadinho-270-mortes-tres-desaparecidos-e-nenhuma-punicao.ghtml. Acesso em: 09 mar. 2023.

[91] ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres**: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas. 2023. 351 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. p. 248.

[92] MINAS GERAIS. 6ª Vara Federal Cível da SJMG. **Ação Civil Pública nº 1005310-84.2019.4.01.3800**. Petição Inicial. Belo Horizonte, 2019. p. 35. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1. Acesso em: 18 jan. 2023.

[93] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **União firma acordo com o MPF para ANM fiscalizar barragens de mineração no país**. 2019, *on-line*. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/uniao-firma-acordo-com-o-mpf-para-anm-fiscalizar-barragens-de-mineracao-no-pais. Acesso em: 18 jan. 2023.

[94] SANTA CATARINA. 6ª Vara Federal de Florianópolis. **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200**. Decisão liminar. Florianópolis, 2021. Disponível em: http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload1125.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

A iniciativa tem uma clara finalidade de democratizar o processo estrutural, ampliando a participação e a publicidade dos atos práticos. Isso fica ainda mais evidente com a leitura do Regimento Interno da CJ-PLC,[95] homologado em 12.04.2022. O art. 2º estabelece que a Câmara responderá aos questionamentos do Juízo, bem como poderá elaborar relatórios, propor critérios técnicos e sugerir ações de prevenção e recuperação da Lagoa da Conceição. Já o art. 4º determina que a CJ-PLC será composta pelos órgãos governamentais (administração pública federal, estadual e municipal) e por representantes da sociedade civil organizada, de forma paritária, acrescidos de 02 (dois) membros do Ministério Público, no total de 22 membros. Para promover publicidade à atuação da CJ-PLC, o Regimento estabelece:

> Artigo 5º - Realização de reuniões ordinárias com periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, podendo o Juízo ou qualquer dos membros solicitar convocação de reunião extraordinária com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.
> Artigo 6º - As reuniões serão públicas, podendo ser virtuais ou presenciais, devendo a divulgação das convocações ser realizada com antecedência mínima de 05 (cinco) dias, por meio do website oficial da CJ-PLC, sem prejuízo da adoção concomitante de outros meios de comunicação.
> [...]
> Artigo 13 - Os atos realizados no âmbito da CJ-PLC, assim como informações relevantes sobre trabalhos desenvolvidos, estudos técnicos, relatórios e fases de implementação do PJ-PLC deverão ser registrados e disponibilizados em sítio *web*.[96]

Um único tópico é insuficiente para apresentar todas as ações estruturais em andamento nas diferentes instâncias do Judiciário. Com os exemplos mencionados, vê-se que os processos estruturais são utilizados no Brasil há pelo menos duas décadas, tendo como objeto de tutela os mais variados direitos e segmentos sociais. Contudo, apesar de alguns casos apresentarem bons resultados, há também graves dificuldades a serem enfrentadas.

Historicamente, o Judiciário brasileiro é um dos mais sobrecarregados no mundo. Segundo o Relatório Justiça em Números 2022, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, o ano de 2021 terminou com 77,3 milhões de processos em

---

[95] CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO. **Regimento Interno**. Florianópolis, 2022. Disponível em: https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/11/EDITAL-N%C2%BA-2.2022.GR-ANEXO.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

[96] CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO. **Regimento Interno**. Florianópolis, 2022. p. 3-4. Disponível em: https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/11/EDITAL-N%C2%BA-2.2022.GR-ANEXO.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

tramitação.[97] O Relatório apontou um aumento no acervo processual de todos os segmentos do Judiciário, com exceção da Justiça Eleitoral. A Justiça Estadual, por exemplo, teve crescimento de 1 milhão de processos, enquanto a Justiça Federal teve o aumento de 881,7 mil processos. Por outro lado, o Índice de Produtividade de Magistrados (IPM), que é calculado a partir da relação entre o volume de casos baixados e o volume de juízes que atuaram durante o ano na jurisdição, cresceu 11,6% em 2021. Apesar da boa produtividade, o número de processos segue aumentando, o que dificulta o trabalho de juízes em ações estruturais, que demandam mais tempo e atenção.

Além do número de processos, os magistrados precisam atentar para as metas do CNJ. Para o ano de 2023, a meta para a Justiça Federal, em 1º e 2º graus, é identificar e julgar 100% dos processos distribuídos até 31.12.2018 e 85% dos processos distribuídos em 2019.[98] Já a Justiça Estadual deve julgar, pelo menos, 80% dos processos distribuídos até 31.12.2019 no 1º grau e 90% dos processos distribuídos até 31.12.2020 no 2º grau. Não se trata de uma crítica às metas, que contribuem para o aumento da produtividade do Judiciário. Porém, é difícil esperar que um juiz se sinta preparado e disposto a gerenciar um processo estrutural, sabendo do número de ações que tramitam no País e das metas que devem ser alcançadas anualmente.

Agravando a situação, há o receio dos magistrados em julgar ações coletivas. Em pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Direito Público para o CNJ, os magistrados entrevistados reconheceram a insuficiência de seus conhecimentos para lidar com ações coletivas. A avaliação dos entrevistados foi a seguinte:

> Ainda quanto à avaliação dos magistrados sobre a própria categoria profissional, pedimos aos respondentes que opinassem sobre o conhecimento de seus pares em matérias de direitos coletivos. Para cerca de 63,6% dos entrevistados, o conhecimento dos magistrados sobre direitos coletivos é parcialmente suficiente. Não obstante, 25,7% das respostas disseram que tal conhecimento é insuficiente. Em termos gerais, 89,3% dos juízes ouvidos não consideram plenamente adequada a formação da magistratura em temas relacionados aos direitos coletivos e aos instrumentos processuais para tutelar tais direitos.[99]

---

[97] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. 2022, *on-line*. p. 5. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/sumario-executivo-jn-v3-2022-2022-09-15.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

[98] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais 2023**. 2023, *on-line*. p. 1. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/metas-nacionais-aprovadas-no-16o-enpj.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

[99] SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. **Ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2018. 236 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. p. 125-126. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/290. Acesso em: 22 fev. 2022.

Em resumo, o grande número de processos em trâmite, as metas estabelecidas pelo CNJ, o desconforto e a falta de capacitação para tratar de demandas coletivas complexas, entre outras dificuldades, são relevantes obstáculos à atuação do juiz. O processo estrutural segue dependente de um magistrado com boa vontade para dar a tutela estrutural adequada ao problema e que esteja disposto a se engajar em um processo de monitoramento que pode durar anos.

Por último, duas iniciativas recentes são dignas de nota. A primeira é doutrinária. Em 2022, pela primeira vez, o XI Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) aprovou os enunciados 7, 8 e 9, que tratam de processos estruturais. Na justificativa dos enunciados, encontramos referências tanto a casos mencionados neste tópico, como à criação da Sala de Situação na ADPF 709.[100] No XII FPPC, realizado em março de 2023, novos enunciados foram aprovados, apontando boas práticas que devem ser utilizadas em processos estruturais.[101]

A segunda iniciativa é judicial. Em 2022, foi criada a Coordenação de Apoio a Demandas Estruturais no TRF-4. Composta por três juízes, a Coordenação busca contribuir com a conciliação no âmbito do processo e facilitar o julgamento da lide, de forma mais ágil e efetiva.[102] Semelhantemente, o Regimento Interno do TRF-6, instalado oficialmente em 19.08.2022, criou a Coordenadoria-Adjunta de Demandas Estruturais e Projetos Especiais, como órgão auxiliar do Tribunal.[103]

Pelos exemplos mencionados aqui, fica claro que a utilização de processos estruturais não é tarefa fácil, possibilitando objeções e críticas relevantes. A intervenção

---

[100] "7. Apresentar o problema como estrutural já na petição inicial. [...] 8. Designação, pelo juízo, de comitê interdisciplinar ou instalação de sala de situação, para acompanhamento, controle jurisdicional de efetividade da fase de implementação em processos estruturais, com participação do órgão jurisdicional na supervisão da atuação dos sujeitos envolvidos. [...] 9. Realização de audiência entre órgãos pertencentes a ramos diversos da Justiça, sob condução de magistrados vinculados a diferentes ramos do Poder Judiciário, quando o litígio estrutural exigir medidas de competência material diversa.". XI FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Enunciados aprovados. Brasília, 2022. 95-96. Disponível em: https://diarioprocessualonline.files.wordpress.com/2022/03/enunciados-fpcc-2022-1.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

[101] XII FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciados aprovados**. Brasília, 2023. p. 102-105. Disponível em: https://www.academia.edu/99186969/Rol_de_enunciados_e_repert%C3%B3rio_de_boas_pr%C3%A1ticas_processuais_do_F%C3%B3rum_Permanente_de_Processualistas_FPPC_Bras%C3%ADlia_2023. Acesso em: 31 mar. 2023.

[102] TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Apresentação da Coordenadoria de Processos Estruturais**. Porto Alegre, 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=D8k8J3hwHBs. Acesso em: 19 jan. 2023.

[103] TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO. **Regimento Interno**. Belo Horizonte, 2022. p. 1. Disponível em: https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/307065/1/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Presi%2014%20-%20Regimento%20Interno.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

judicial na transformação de realidades inconstitucionais não viola a separação de poderes? O Judiciário tem capacidade técnica para lidar com demandas policêntricas? Os processos estruturais não são apenas uma nova ilusão jurídica, que viabiliza o ativismo judicial sem obter resultados práticos significativos? Nos dois próximos tópicos, as críticas serão aprofundadas, e analisaremos se há, de fato, boas razões para defender a utilização de processos estruturais no Brasil.

1.3. Objeções aos processos estruturais: almejando o impossível?

Gerald Rosenberg,[104] no livro *The Hollow Hope*, vê com incredulidade a possibilidade de o Judiciário alcançar transformações sociais relevantes. Segundo o autor, decisões judiciais progressistas, além de inefetivas para alterar a realidade social, carregam o risco de produzir o temido efeito *backlash*. Nesses casos, a decisão seria apenas um símbolo de esperanças vazias. O seu trabalho renovou a força dos críticos da intervenção judicial em políticas públicas, que defendem a busca por transformações sociais por meio dos fóruns políticos tradicionais.

As críticas de Rosenberg são pertinentes à discussão sobre processos estruturais, que costumam conduzir a modificações profundas em políticas e instituições públicas. Afinal, se o Judiciário for incapaz de produzir efetivas transformações sociais, a esperança nele depositada seria ilusória. Neste tópico, analisaremos as cinco principais objeções aos processos estruturais: a ameaça à separação de poderes; a ilegitimidade judicial para intervir em políticas públicas; a falta de capacidade técnica dos juízes para lidar com demandas policêntricas; a ineficiência dos processos estruturais; e a possibilidade de um efeito *backlash*.

A primeira crítica é uma clássica objeção ao controle judicial de políticas públicas em geral. O Judiciário não está autorizado a interferir em litígios estruturais, porque isso viola a separação de poderes prevista na Constituição. Uma visão mais restrita do princípio da separação de poderes defende que há uma rígida atribuição de funções para o Executivo e para o Legislativo, não cabendo ao Judiciário interferir no âmbito de atuação dos demais Poderes.[105]

---

[104] ROSENBERG, Gerald N.. **The Hollow Hope**: can courts bring about social change?. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

[105] YOO, John Choon. Who Measures the Chancellor's Foot – The Inherent Remedial Authority of the Federal Courts. **California Law Review**, Berkeley, v. 84, n. 4, p. 1121-1177, jul. 1996. p. 1162-1164.

Como explica Marcella Ferraro,[106] essa concepção estática considera que o Executivo possui uma legitimidade *a priori* para decidir o conteúdo das políticas públicas, especialmente nos casos em que os gestores públicos têm discricionariedade para decidir como atuar. A discricionariedade administrativa é a faculdade que a lei confere à Administração Pública para apreciar o caso concreto e, pautada pelos critérios de conveniência, oportunidade e razoabilidade, escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas juridicamente, em prol da realização do interesse público.[107]

Em virtude da discricionariedade administrativa, não caberia ao Judiciário interferir na escolha de prioridades políticas ou determinar medidas com impacto direto na organização das políticas públicas.[108] O argumento da discricionariedade, inclusive, era uma das principais razões utilizadas pela Justiça Estadual de São Paulo para rejeitar ações coletivas que tratassem da falta de vagas em creches públicas.[109]

Diretamente ligada à objeção da separação de poderes está o argumento de que o Judiciário não possui legitimidade para decidir questões políticas relevantes ou para determinar as escolhas feitas pelo Executivo e pelo Legislativo.[110] Questões desse tipo devem ser decididas por Poderes essencialmente políticos, compostos ou chefiados por pessoas eleitas pelo povo e que podem ser responsabilizadas politicamente por suas escolhas. Os poderes políticos é que possuem a legitimidade apriorística para decidir o conteúdo e a forma de implementação das políticas públicas.[111] Nas palavras do juiz Antonin Scalia, não deve haver "transformação social sem representação".[112]

---

[106] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 53-54.

[107] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 1000-1001; BERTOLETTI, Luciane. **O direito à boa administração pública em face da discricionariedade administrativa**. 2020. 125f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2020. p. 44.

[108] ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown v. Plata**. Voto divergente de Antonin Scalia. p. 7. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/supct/pdf/09-1233P.ZD. Acesso em: 20 mar. 2023; MENEGAT, Fernando. A Nova LINDB e o processo estrutural como método de controle judicial de políticas públicas no Brasil: o exemplo da "ACP do Carvão". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 233-260, jan./abr. 2023. p. 238.

[109] OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 652-670, 2018. p. 662-663.

[110] PICCOLI, Bruno de Lima. **Processo Estrutural**. 2018. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. p. 34-36.

[111] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 54.

[112] ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Obergefell et al. V. Hodges, Director, Ohio Department of Health, et al**. p. 5-6. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf. Acesso em: 16 fev. 2022.

A terceira objeção merece uma atenção especial, tendo em vista sua relevância prática. Trata-se do argumento de que o Judiciário não deve intervir em políticas públicas e reformas estruturais, por não ter a capacidade institucional[113] necessária.[114] Os juízes e os seus assessores têm formação jurídica e, consequentemente, um conhecimento técnico que estaria restrito à interpretação do Direito.[115]

Por um lado, as faculdades de Direito ensinam os seus alunos a interpretarem as leis, não a terem uma visão ampla de como funcionam políticas públicas e dos impactos orçamentários que uma decisão nessa área pode causar.[116] Por outro, as demandas estruturais envolvem um extenso rol de complexas questões econômicas, sociais e culturais, não sendo uma tarefa fácil fixar a solução para as omissões políticas que originaram o litígio.[117] Dessa forma, o Judiciário não estaria preparado para lidar com questões policêntricas,[118] cabendo à Administração Pública, que possui a expertise necessária, decidir sobre as questões relacionadas às políticas públicas.

Uma segunda dimensão da crítica trata da incapacidade judicial para supervisionar as reformas estruturais. Como dito no tópico anterior, um estado de coisas contrário à Constituição não vai ser repentinamente transformado. É preciso criar UM plano de ação que especifique como essa transformação ocorrerá, sendo necessário que o Judiciário retenha a jurisdição sobre o caso e acompanhe a implementação das reformas.[119] Entretanto, com juízes sobrecarregados de processos e preocupados com as metas de produtividade do CNJ, não é razoável exigir que realizem um monitoramento direto da reforma estrutural.[120] Assim, além de não possuírem o conhecimento necessário

---

[113] Sobre a análise das capacidades institucionais para determinar qual a instituição mais apta para decidir uma questão, Cf. SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Michigan Law Review**, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003; ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, p. 6-50, 2011.

[114] RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm M. Judicial policy making and litigation against the government. **Journal of Constitutional Law**, v. 5, p. 617-664, 2003. p. 630-632.

[115] HOROWITZ, Donald L. **The courts and social policy**. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1977. p. 31.

[116] FULLER, Lon L. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, p. 353-409, p. 395-399, 1978.

[117] ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 423-448. p. 448.

[118] FULLER, Lon L. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, p. 353-409, 1978**.**

[119] ERASMUS, Deon; HORNIGOLD, Angus. Court supervised institutional transformation in South Africa. **Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad**, v. 18, n. 7, p. 2457-2501, 2015. p. 2459.

[120] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 71.

à criação e à implementação de políticas públicas, os juízes não dispõem da estrutura exigida para supervisionar uma reforma estrutural.

A quarta crítica trata da inefetividade do processo estrutural. Tendo em vista o caráter policêntrico dos litígios estruturais e a falta de capacidade técnica dos juízes para lidar com políticas públicas, as decisões judiciais nessa área podem até ter um efeito simbólico, todavia, serão ineficazes na prática. A sentença que reconhece uma realidade em desconformidade ao Direito e violadora dos direitos fundamentais não produz, magicamente, a transformação da realidade.[121] O Judiciário tenta solucionar o problema por meio de ordens direcionadas aos órgãos públicos, mas obtém efeitos paliativos. O resultado são processos longos[122] e com pouca repercussão prática para o grupo vulnerável. O processo estrutural pode, inclusive, agravar as falhas existentes, ao determinar que a Administração Pública realize gastos incompatíveis com o seu orçamento.[123]

Por fim, a quinta crítica é a de que os processos estruturais tendem ao fracasso pela possibilidade de um efeito *backlash* contra a decisão judicial. Aqui, é importante esclarecer o sentido da expressão *backlash*. O termo designa uma contundente reação contrária a decisões judiciais consideradas excessivamente progressistas ou conservadoras, podendo advir tanto da sociedade quanto dos poderes políticos instituídos, comprometendo a eficiência da sentença proferida.[124]

Geralmente, há uma visão de que o efeito *backlash* é um fenômeno negativo, por tentar reverter ou limitar decisões judiciais. Não necessariamente. Como defendem Reva Siegel e Robert Post,[125] o *backlash* social é uma forma de os cidadãos questionarem o sentido dado pelos juízes à Constituição, pressionando o Judiciário, o Executivo e o Legislativo a adotarem uma interpretação mais adequada ao que acreditam serem os verdadeiros valores constitucionais. Nessa perspectiva, o *backlash* social a uma decisão

---

[121] BARCELLOS, Ana Paula de. Processos estruturais: três desafios a enfrentar. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 307-321, p. 308-312.

[122] NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 7, n. 2, p. 395-411, 1984. p. 396.

[123] SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599. p. 594-596.

[124] KOZICKI, Katya. *Backlash*: as "reações contrárias" à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153. *In*: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. v. 7. Brasília: UnB, 2015. p. 192-196. p. 194.

[125] POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, p. 373-433, 2007. p. 379-380.

judicial pode promover o engajamento político da sociedade e fortalecer a legitimidade da Constituição.[126]

Apesar de concordar com o argumento dos autores, a crítica aqui tratada está centrada em um tipo específico de efeito *backlash*: quando o Legislativo[127] e o Executivo, deliberadamente, atuam para descumprir uma decisão judicial que prevê medidas estruturais.[128] O reconhecimento de direitos violados em uma sentença, apesar de ser importante, é insuficiente para alterar a realidade. Reformas estruturais só são possíveis com a cooperação dos agentes políticos responsáveis por desenvolver e implementar as políticas públicas necessárias.[129] Sem a colaboração da Administração Pública, os processos estruturais tendem ao fracasso, deixando o grupo vulnerável em questão sem a devida proteção. Um claro exemplo de *backlash* ocorreu no caso sul-africano *Mamba*, que será estudado no capítulo 3.

Em síntese, além de ameaçarem a separação de poderes, carecerem de legitimidade democrática e serem realizados por juízes que não possuem a capacidade técnica para intervir em políticas públicas, os processos estruturais tendem à ineficiência e favorecem o efeito *backlash*. Sem o apoio dos agentes políticos, as decisões judiciais se tornam, no máximo, uma declaração simbólica de direitos que não serão implementados.

1.4. Por que precisamos de processos estruturais?

Depois do último tópico, o leitor pode achar que não existem boas razões que justifiquem a intervenção judicial em um litígio estrutural. O que aparentava ser uma ótima alternativa para alterar realidades inconstitucionais parece agora uma tentativa de alcançar o impossível. Se existem tantos potenciais problemas, precisamos mesmo do

---

[126] POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, p. 373-433, 2007. p. 405.

[127] Exemplo de *backlash* legislativo ocorrido no Brasil foi o caso da vaquejada, declarada inconstitucional pelo STF, que, na ADI nº 4.983, reconheceu como inválida a Lei nº 15.299/2013, a qual regulamentava a atividade no Estado do Ceará. Reagindo à decisão proferida em 2016, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 96/2017, estabelecendo que as práticas desportivas que utilizam animais não são cruéis, desde que sejam uma manifestação cultural. (LOPES FILHO, Juraci Mourão; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. A (in)constitucionalidade da vaquejada: desacordos, integridade e *backlash*. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 3, p. 119-160, 2018. p. 122-123.)

[128] LIEBENBERG, Sandra; YOUNG, Katharine G. Adjudicating social and economic rights: Can democratic experimentalism help?. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice:** Critical Inquiries. Nova York: Routledge Research in Human Rights Law, 2014. p. 237-257, p. 239.

[129] MEHTA, Pratap Bhanu. India's unlikely democracy: The rise of judicial sovereignty. **Journal of Democracy**, v. 18, n. 2, p. 70-83, 2007. p. 81.

processo estrutural? Os próximos capítulos só farão sentido se tivermos uma boa resposta para essa pergunta. Por isso, este tópico responde as objeções apresentadas anteriormente.

1.4.1. Uma separação de poderes dinâmica para uma realidade complexa

A primeira objeção apresentada no tópico 1.2 foi o argumento de que políticas públicas são de competência do Executivo e estariam, portanto, fora das atribuições judiciais. Se um juiz pretende intervir nesse âmbito, usurpará a competência conferida a outro Poder. Ainda que o argumento possa ser convincente para alguns, é a objeção mais frágil aos processos estruturais.

O ponto de partida dessa crítica é o que Virgílio Afonso da Silva[130] chama de "Mito de Montesquieu": como um mantra, repete-se a tripartição de funções proposta pelo autor inglês em "O Espírito das Leis", sem levar em consideração as diferenças institucionais e históricas entre a Inglaterra do século XVIII, objeto da análise descritiva de Montesquieu, e as sociedades contemporâneas, especialmente, a brasileira.

Na verdade, não existe, nem deveria existir, uma única concepção de separação de poderes.[131] O *design* das instituições políticas de um país sequer precisa seguir o clássico modelo de divisão de funções entre Executivo, Legislativo e Judiciário.[132] Assim, é possível repensar a forma de atuação dos juízes, que não devem ser – se é que algum dia o foram – apenas "boca da lei" ou, ao exercerem a jurisdição constitucional, funcionarem apenas como legisladores negativos.

Como um princípio, a separação de poderes pode ser realizada de formas diversas, conforme a cultura jurídica, a história, as circunstâncias socioeconômicas e o texto constitucional de cada país. O núcleo essencial[133] do princípio exige que os poderes

---

[130] SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599, p. 589.

[131] NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. "Judicialização da política": déficits explicativos e bloqueios normativistas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 91, v. 1, p. 05-20, 2011. p. 10.

[132] ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. **Harvard Law Review**, v. 113, n. 3, p. 633-729, 2000.

[133] Aqui, o princípio da separação de poderes não é apresentado apenas como a identificação e separação de três funções governamentais, mas como o controle recíproco entre as instituições que exercem essas funções. Assim, é uma visão que inclui na separação de poderes a ideia de *checks and balances*, desenvolvida no constitucionalismo norte-americano e hoje amplamente presente nas Constituições de diversos países. Apesar disso, vale a pena mencionar que é possível pensar o princípio da separação de poderes como um princípio separado da ideia de freios e contrapesos. Sobre o tema, Cf. WALDRON, Jeremy. Separation of powers in thought and practice. **Boston College Law Review**, v. 54, p. 433-468, 2013.

do Estado sejam divididos entre diferentes órgãos, para que o poder estatal não resida em uma única instituição ou pessoa, e que haja controle recíproco entre eles.[134] No entanto, esse núcleo essencial pode ser realizado por diferentes arranjos institucionais.

No caso de Constituições que se enquadram no conceito de constitucionalismo transformador[135] – como a brasileira, a indiana, a sul-africana e a colombiana –, é anacrônico ler o princípio da separação de poderes com as lentes de Montesquieu. O próprio texto constitucional confere ao Judiciário a atribuição de guardar a Constituição e os direitos fundamentais. E isso não inclui apenas direitos civis e políticos, mas também os direitos sociais, econômicos e culturais. Nesses países, ações e omissões do Executivo e do Legislativo que violam a Constituição devem ser analisadas pela jurisdição constitucional. Consequentemente, não faz sentido defender que as políticas públicas são intocáveis pelo Judiciário.

Dito isso, este trabalho parte de uma visão dinâmica da separação de poderes. Sim, existem funções típicas que são exercidas pelo Executivo e pelo Legislativo. Mas essa legitimidade *a priori* para exercer determinadas atribuições não é absoluta, podendo ser questionada no caso concreto.[136] Se isso for feito com base em argumentos jurídicos suficientes, então o Judiciário pode ter até mais legitimidade de tomar determinadas decisões que o órgão tipicamente encarregado de exercer aquela função.[137]

Não se trata de uma intervenção destinada a "usurpar" competências. Na verdade, a finalidade é que o sistema de freios e contrapesos seja efetivo[138] e os órgãos estatais atuem de forma colaborativa em prol dos direitos fundamentais. Em vez de comparar instituições para saber qual deve ter a última palavra sobre determinado tema, devemos compará-las para saber como, em uma atuação conjunta, podem obter melhores resultados.[139] Diego Werneck e Fernando Leal sintetizam o argumento aqui apresentado, ao afirmarem que:

---

[134] VILJOEN, Sue-Mari; MAKAMA, Saul Porsche. Structural relief - a context-sensitive approach. **South African Journal on Human Rights**, v. 34, n. 2, p. 209-230, 2018. p. 211-212.
[135] KLARE, Karl E. Legal culture and transformative constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998. p. 150.
[136] MENDES, Conrado Hübner. Una división de poderes deliberativa: entre el diálogo y la última palabra. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). **Por una justicia dialógica:** El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014, p. 159-185, p. 177.
[137] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 183-185.
[138] PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. "Continuing Mandamus" - A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. **NUJS Law Review**, v. 10, p. 555-608, 2017. p. 560-561.
[139] ORTEGA, Roberto Niembro. **La justicia constitucional de la democracia deliberativa**. Madrid: Marcial Pons, 2019. p. 79.

> A principal consequência desse pressuposto é a impossibilidade de se afirmar, de forma categórica, que determinados assuntos devem ser *sempre* tratados por certas instituições porque elas reúnem necessariamente as melhores condições para formular respostas apropriadas para eles. Por isso, tentativas de determinar, por meio de distinções puramente conceituais e clivagens teóricas, um conjunto de temas que tem, em todos os mundos possível natureza exclusivamente legislativa (ou exclusivamente judicial) são *incompatíveis* com a perspectiva subjacente ao método orientado nas capacites efetivas de diferentes instituições.[140]

Partir do pressuposto de que a atual Constituição brasileira[141] admite uma separação rígida e estática entre funções estatais serve apenas para fortalecer a narrativa dos críticos, que veem nos processos estruturais uma nova forma negativa de ativismo judicial.

1.4.2. Redimindo o ativismo judicial: decisões ativistas podem ser constitucionais

Hoje, quando se discute sobre a correção de uma decisão judicial, tão logo um dos debatedores consiga enquadrá-la como ativista, muitos dão a questão por encerrada. O termo se tornou pejorativo, aplicado a decisões que alguém desaprova.[142] É como se carregasse uma inconstitucionalidade intrínseca, superando os argumentos, inclusive constitucionais, que podem justificar a decisão. No Brasil, especialmente, nos anos de 2020 e 2021, diversos ataques foram feitos ao STF, sob o pretexto de combater o ativismo judicial. Na verdade, utilizaram o Tribunal como bode expiatório, tornando-o um inimigo fictício da democracia.[143]

O problema com o uso descuidado da expressão "ativismo judicial" não é a sua falta de sentido, mas a diversidade de sentidos possíveis.[144] Originalmente, foi utilizada por Arthur Schlesinger Jr., em 1947, ao publicar artigo na revista *Fortune* sobre o perfil dos *justices* da Suprema Corte dos Estados Unidos.[145] Nas décadas subsequentes, o termo

---

[140] ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, p. 6-50, 2011. p. 22.
[141] MELO, Teresa. **Novas técnicas de decisão do STF**: entre inovação e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 80.
[142] KLARE, Karl E.. Criticial perspectives on social and economic rights, democracy and separation of powers. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice:** Critical Inquiries. Nova York: Routledge Research In Human Rights Law, 2014. p. 3-22, p. 5.
[143] ABBOUD, Georges. **Ativismo judicial**: os perigos de se transformar o STF em inimigo ficcional. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. p. 21-22.
[144] LIPKIN, Robert Justin. We are all judicial activists now. **University of Cincinnati Law Review**, v. 77, p. 181-232, 2008. p. 184-186.
[145] JOBIM, Marco Félix; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Ativismo judicial e suas múltiplas definições. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 3, p. 710-731, 2021. p. 718.

foi utilizado das mais diversas formas. É possível que um crítico do ativismo não saiba que a mesma expressão pode ser utilizada para decisões: (i) que reconhecem direitos não previstos expressamente pelo texto constitucional;[146] (ii) que superam indevidamente precedentes judiciais;[147] (iii) que resultam da busca do juiz por resultados considerados positivos (*result-oriented judging*);[148] (iv) que impõem os valores e ideologias do juiz em detrimento do texto e dos valores constitucionais;[149] (v) que invalidam leis que não são consideradas claramente inconstitucionais;[150] (vi) que substituem a escolha feita por órgão competente, sem apresentar fundamentos jurídicos suficientes;[151] (vii) que adotem métodos interpretativos "não ortodoxos",[152] especialmente aqueles que negam o paradigma originalista; (viii) que interfiram em questões de políticas públicas.[153]

Diante de tantas possibilidades de sentido, todos nós, cedo ou tarde, defenderemos decisões consideradas ativistas, a partir de alguma dessas perspectivas.[154] E não só pela pluralidade semântica. Enquanto a legislação ordinária é composta principalmente por termos técnicos, cujo sentido foi consolidado pela dogmática jurídica ao longo dos séculos, os textos constitucionais estão repletos de termos que são historicamente disputados.[155] A Constituição de 1988 não foge à regra, apresentando diversos princípios abertos a leituras políticas e morais divergentes.

Walter Bryce Gallie[156] chama essas expressões de conceitos essencialmente contestados: termos cujo uso adequado envolve disputas intermináveis sobre sua utilização correta. Para compreender a ideia do autor, é útil conhecer a diferença entre

---

[146] MARSHALL, William P. Conservatives and the seven sins of judicial activism. **University of Colorado Law Review**, v. 73, p. 101-140, 2002. p. 103-104.
[147] ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo. **Revista dos Tribunais**, v. 242, p. 21-47, 2015. p. 24.
[148] GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial**: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano. São Paulo: Almedina, 2019. p. 53-54.
[149] ABBOUD, Georges. **Ativismo judicial**: os perigos de se transformar o STF em inimigo ficcional. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. p. 28.
[150] KMIEC, Keenan D. The origin and current meanings of judicial activism. **California Law Review**, v. 92, p. 1441-1477, 2004. p. 1463-1464.
[151] ULIANO, André Borges. **Contra o Ativismo Judicial**: mecanismos institucionais de prevenção e correção e decisões ativistas. Londrina: Thoth, 2022. p. 33.
[152] KMIEC, Keenan D. The origin and current meanings of judicial activism. **California Law Review**, v. 92, p. 1441-1477, 2004. p. 1473-1475.
[153] FEOLI, Marco. Las cortes super poderosas:¿ activismo o visibilidad?. **Pensamiento jurídico**, n. 41, p. 127-162, 2015. p. 133-135.
[154] LIPKIN, Robert Justin. We are all judicial activists now. **University of Cincinnati Law Review**, v. 77, p. 181-232, 2008. p. 230-232.
[155] VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023. p. 244-245.
[156] GALLIE, Walter Bryce. Essentially contested concepts. *In*: Proceedings of the Aristotelian society. Aristotelian Society, Wiley, 1955. p. 167-198, p. 169.

conceito e concepção.[157] O conceito é um termo abstrato, como justiça e igualdade, de natureza normativa e com complexas estruturas internas, que fazem com que as discordâncias surjam. Já as concepções são diferentes compreensões que surgem de um mesmo conceito. Podemos concordar que o conceito de justiça seja dar a cada um o que lhe é devido. Podemos concordar que o conceito de igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas diferenças. Ainda assim, diferentes concepções sobre justiça vão utilizar critérios distintos para determinar o que é devido. Da mesma forma, concepções diferentes sobre igualdade fornecem critérios distintos para determinar quais as desigualdades relevantes entre os indivíduos.

Por isso, um juiz pode honestamente buscar a melhor leitura possível da Constituição e, ainda assim, sua compreensão será baseada em uma concepção específica dos princípios constitucionais.[158] Outros juízes e doutrinadores, também agindo de boa-fé e apresentando argumentos razoáveis, podem chamá-lo de ativista, pois farão uma leitura diferente dos mesmos princípios, a partir de uma outra concepção.[159] Imaginemos um pesquisador que entenda o ativismo judicial como "decisões pautadas em uma intepretação contrária ao originalismo". Ao analisar uma decisão específica, pode considerá-la correta, e não ativista, já que está fundamentada no sentido originalmente pretendido pelo constituinte. No entanto, para outro pesquisador de boa-fé, a mesma decisão pode ser considerada ativista, visto que superou indevidamente um precedente judicial.

Tendo em vista a existência de desacordos sobre conceitos essencialmente contestados, a pluralidade de sentidos da expressão ativismo judicial e o caráter pejorativo que adquiriu, é importante ressaltar quatro pontos sobre o tema, para que seja possível compreender adequadamente as propostas apresentadas na pesquisa.

Primeiro, o trabalho adota um conceito mais amplo de ativismo judicial: podem ser assim adjetivadas as decisões que manifestam uma autoexpansão do papel político-institucional do Judiciário em face dos outros Poderes.[160] Há duas importantes vantagens

---

[157] WALDRON, Jeremy. Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?. **Law and Philosophy**, v. 21, p. 137-164, 2002. p. 149-150.

[158] POST, Robert. Theorizing disagreement: Reconceiving the relationship between law and politics. **California Law Review**, v. 98, n. 4, p. 1319-1350, 2010. p. 1344-1346.

[159] MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira; DAMASCENO, Daniel. Ainda sobre ativismo judicial: desfazendo mitos e equívocos para um conceito definitivo. **NOMOS**, Fortaleza, v. 40, n. 2, p. 161-176, 2020. p. 165.

[160] CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 347; BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium** - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. p. 14.

em adotar uma definição ampla. A primeira é poder englobar as diversas concepções específicas. A expansão do papel político-institucional pode acontecer por meio do julgamento orientado pelo resultado, pela superação de precedentes, pela criação de novos direitos que não estão expressamente previstos no texto constitucional, dentre outras definições de ativismo.

E isso leva à segunda vantagem: se essa é uma expansão constitucionalmente adequada ou não, irá depender do contexto no qual a decisão foi proferida e dos fundamentos jurídicos utilizados. Portanto, o ativismo judicial não pode ser considerado aprioristicamente ilegítimo ou inconstitucional, pois isso depende dos diferentes fatores envolvidos e da fundamentação constitucional para a decisão.[161] Apenas decisões antidialógicas, pautadas pela ideia de supremacia judicial, bem como despreocupadas em construir a melhor interpretação possível do texto constitucional para o caso em questão, devem ser tidas como manifestações judiciais ilegítimas. Em sentido semelhante, Marco Félix Jobim e Zulmar Duarte de Oliveira Júnior:

> Ativismo judicial, ativismo na dimensão judicial corretamente visualizado, é a postura judicial ativa no exercício da função jurisdicional. [...] **Não se trata** de emancipar o juiz da observância do direito positivo; **não se trata** de outorgar mandato para que o juiz construa disposições normativas a partir dos seus juízos de oportunidade e conveniência; **não se trata** de possibilitar ao juiz, com base em visões abstratas sobre conceitos jurídicos, a construção de textos normativos casuísticos. **Trata-se**, porém, de evitar a perpetuação de omissões na aplicação do direito positivo, cujos núcleos deônticos sejam claros, sob o argumento da necessidade de atuação de outros poderes que inconstitucionalmente, ou ilegalmente, abstêm-se; **trata-se** de evitar que o monopólio da atividade jurisdicional seja esvaziado por posturas abstencionistas na resolução de conflitos que sejam submetidos ao Poder Judiciário; **trata-se** de permitir a aplicação do direito por parte do juiz quando chamado a desenvolvê-lo pelo Poder Legislativo, pela utilização de conceitos jurídicos determinados, conceitos ou tipos abertos.[162] (grifo original).

Segundo, diferentemente do que pensam alguns autores,[163] parte-se da premissa de que os processos estruturais podem ser considerados um exemplo de ativismo judicial. A afirmação objetiva destravar o debate sobre o tema. Em vez de fazer a discussão sobre

---

[161] CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 15.

[162] JOBIM, Marco Félix; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Ativismo judicial e suas múltiplas definições. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 3, p. 710-731, 2021. p. 726.

[163] Jordão Violin defende que a atuação do juiz no processo estrutural, ainda que seja proativa, não é ativista. Decisões estruturais não seriam baseadas em valores do juiz, mas em valores compartilhados socialmente. Cf. VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. 256 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 81-89.

os processos estruturais girar em torno de se ele é ativista ou não, entende-se que é melhor admitir que, nesse tipo de demanda, a atuação do juiz pode ser considerada como ativista. Isso porque os processos estruturais implicam a adoção de um novo paradigma de processo civil, que vai além do tradicional modelo bipolar.[164] Não é coincidência que as novas técnicas de tutela utilizadas nesses processos são primeiramente desenvolvidas pelo Judiciário[165] e, em especial, pelas Cortes Constitucionais ou Supremas Cortes. Foi o que aconteceu nos Estados Unidos, nos países estudados no capítulo 3, e está acontecendo no Brasil.

Mas, ressalte-se: em casos estruturais, a matéria tratada no processo não costuma ser objeto de um grande dissenso no meio jurídico.[166] O ativismo não está em dizer que o sistema prisional brasileiro ou que o descaso com grupos indígenas durante uma pandemia viola a Constituição. Há material normativo suficiente para definir referidas ações e omissões como inconstitucionais. O ativismo se revela, principalmente, depois da decisão judicial: um novo repertório de técnicas processuais deve ser pensado e repensado para assegurar uma tutela estrutural efetiva no caso concreto, capaz de tratar de um litígio essencialmente complexo e policêntrico.[167] O juiz, ainda que tenha bons fundamentos constitucionais, precisa adotar uma postura proativa para desenvolver ou reinterpretar técnicas processuais adequadas. Ao fazer isso, distancia-se do que se convencionou como atuação típica do magistrado diante de um litígio. É nesse sentido que se entende a conduta do juiz como ativista.

Contudo, admitir que o juiz adote uma postura ativista em processos estruturais não significa uma defesa de que o magistrado deve desenvolver todos os detalhes da política pública, ou que deve intervir conforme a sua consciência nos casos que julga.[168]

---

[164] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 141-142.

[165] OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o "praticalismo" e os "processos estruturais". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251–278, p. 253, 2020.

[166] GILLES, Myriam. An autopsy of the structural reform injunction: Oops... It's still moving. **University of Miami Law Review**, v. 58, p. 143-172, 2003. p. 147-149; MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 71.

[167] FLETCHER, William A. The Discretionary Constitution: Institutional Remedies and Judicial Legitimacy. **Yale Law Journal**, New Haven, v. 91, n. 4, p. 635-697, mar. 1982. p. 638-639.

[168] SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-587, p. 565.

É importante pensar critérios que orientem a atuação do juiz.[169] Em especial, é essencial desenvolver técnicas flexíveis que lhe permitam monitorar a implementação da reforma estrutural, sem transformá-lo no autor das políticas em questão.[170]

Em terceiro lugar, o processo estrutural não tem como objetivo transferir as funções do Executivo e do Legislativo para o Judiciário. Na verdade, o juiz exerce a função jurisdicional típica: julgar os litígios que lhe são apresentados, com base no material normativo existente. Entretanto, se, por um lado, a função do juiz é a mesma, a forma de exercê-la é diferente, em prol de resultados processuais satisfatórios.[171] O juiz atua como um gestor do conflito existente,[172] promovendo o diálogo entre as partes e removendo os órgãos públicos de sua inércia.[173] Como explica Oscar Vilhena,[174] o magistrado, em um processo estrutural, não usurpa competências dos outros Poderes; antes, atua de forma disruptiva: constata as graves falhas do Poder Público e contribui para que os entes responsáveis cumpram seus deveres constitucionais e assumam as suas responsabilidades em solucionar o problema.

Portanto, o que aqui se defende é o que alguns autores chamam de ativismo dialógico.[175] O magistrado não se vê como um substituto do gestor público, formulando unilateralmente as políticas que devem ser executadas. Na verdade, busca construir um diálogo institucional com os demais Poderes, reconhecendo que nenhum deles tem a supremacia sobre a interpretação constitucional.[176] No lugar de disputa, há uma parceria

---

[169] Cf. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da 'última palavra' e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Quaestio Iuris**, v. 6, p. 119-161, 2013.

[170] MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 97.

[171] OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o "praticalismo" e os "processos estruturais". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251–278, 2020. p. 275.

[172] SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 72.

[173] HEAPS, Bailey W. The most adequate branch: courts as competent prison reformers. **Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties**, v. 9, p. 281-318, 2013. p. 318.

[174] VIEIRA, Oscar Vilhena. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[175] LIMA, Flavia; FRANÇA, Eduarda. 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, 2019. p. 230-231; MARMELSTEIN, George. O estado de coisas inconstitucional: uma análise panorâmica. *In*: OLIVEIRA, Pedro Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (org.). **Diálogos jurídicos luso-brasileiros** – perspectivas atuais de direto público: o Direito em tempos de crise. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. p. 241-264, p. 250-251.

[176] Sobre o tema, Cf. BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial v. Diálogos Constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise** - Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional

em favor da efetividade dos dispositivos constitucionais, em um verdadeiro exemplo de constitucionalismo cooperativo.[177]

1.4.3. Acesso à justiça para quem chega primeiro: direito ou privilégio?

Em trabalho sobre o tema, Cappelletti e Garth[178] identificam três ondas renovatórias do acesso à justiça. A primeira é caracterizada pela garantia de assistência jurídica aos mais pobres; a segunda é marcada pela representação dos direitos difusos e coletivos, fortalecendo o processo coletivo; e, por fim, a terceira amplia o acesso à justiça, com a simplificação de procedimentos e o estímulo à criação e à utilização de meios de resolução extrajudicial de conflitos. Em todas as fases, a preocupação não é apenas levar uma demanda ao Judiciário, mas viabilizar a tutela efetiva do direito violado.[179]

Os avanços das duas primeiras ondas parecem promissores para a proteção dos grupos mais pobres e vulneráveis da sociedade. Afinal, houve o fortalecimento do sistema processual de tutela coletiva, que muito pode contribuir com a judicialização de direitos socioeconômicos, especialmente quando se trata de políticas públicas. Além disso, há assistência jurídica gratuita para os economicamente hipossuficientes, que serão representados pela Defensoria Pública, entidade legitimada para ajuizar ações coletivas. Apesar do potencial para favorecer os mais pobres, o processo coletivo ainda não é o principal caminho utilizado para promover a proteção judicial dos DESCs. Dois fatores complementares justificam essa subutilização.

Por um lado, há uma tendência no Judiciário brasileiro de favorecer ações individuais em detrimentos de ações coletivas.[180] Em 2018, a Sociedade Brasileira de Direito Público divulgou pesquisa realizada para o CNJ, cujo objetivo era apresentar um quadro descritivo da tutela coletiva de direitos no Brasil. Durante a pesquisa, realizou-se questionário com magistrados de primeira instância quanto ao sucesso das ações

---

Dialogue. Brooklyn Law Review, v. 71, p. 1109-1180, 2005; ROACH, Kent. **Dialogic judicial review and its critics**. Supreme Court Law Review (2nd), v. 23, p. 49-104, 2004.

[177] VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle; SILVA, Cecília de Almeida. Constitucionalismo cooperativo ou a supremacia do Judiciário?. **Jurispoiesis**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 321-348, 2009. p. 331.

[178] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 18-19.

[179] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 35.

[180] SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-587, p. 583.

individuais e ações coletivas que tratam de bens públicos ou políticas públicas. Dos juízes entrevistados, 8,5% responderam que as ações coletivas têm mais sucesso.[181] Em contrapartida, 62,4% afirmaram que as ações individuais têm maior êxito.

As respostas dos magistrados corroboram a pesquisa de Daniel Brinks e Varun Gauri, que compararam a judicialização de direitos socioeconômicos em diferentes países, inclusive no Brasil. Segundo os autores, o favorecimento de ações coletivas permite que os grupos mais pobres sejam os principais beneficiados com a judicialização dos DESCs.[182] Por outro lado, o foco em ações individuais tende a beneficiar integrantes de classes economicamente favorecidas.

Os autores compararam África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia e Nigéria com base em dois direitos sociais: saúde e educação. Ao analisarem o caso da África do Sul, observaram que 80% dos beneficiários das decisões judiciais são enquadráveis na definição de desprivilegiados, fazendo com que a litigância dos direitos à saúde e à educação fosse duas vezes mais pró-pobres do que no Brasil. A Índia apresentou um resultado ainda melhor: 84% dos beneficiados fazem parte das classes mais pobres.[183] Enquanto isso, no caso brasileiro, das oito mil ações sobre direito à saúde consideradas pelos autores, cerca de 94% eram individuais, com pedidos relacionados a serviços de saúde e medicamentos.[184] Ressaltam também que o próprio Judiciário desfavorece ações que podem produzir efeitos coletivos.[185] A conclusão dos pesquisadores é que a melhor alternativa para judicializar os DESCs é a via coletiva.[186] Caso contrário, há uma grande chance de esses direitos beneficiarem os grupos que menos precisam deles, tendo em vista que compõem as classes economicamente privilegiadas.

---

[181] SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. **Ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2018. 236 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. p. 105. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/290. Acesso em: 22 fev. 2022.

[182] BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [*S.l.*], v. 12, n. 2, p. 375-393, p. 388, jun. 2014.

[183] BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [*S.l.*], v. 12, n. 2, p. 375-393, p. 382-383, jun. 2014.

[184] BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [*S.l.*], v. 12, n. 2, p. 375-393, p. 382-383, jun. 2014.

[185] BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [*S.l.*], v. 12, n. 2, p. 375-393, p. 382-383, jun. 2014.

[186] BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [*S.l.*], v. 12, n. 2, p. 375-393, p. 388, jun. 2014.

O desincentivo judicial às ações coletivas leva à segunda razão. Tendo em vista o favorecimento das ações individuais, os cidadãos são estimulados a litigar preocupados apenas com os benefícios individuais que podem obter.[187] Se alguém tem o seu direito à saúde, à moradia ou à educação ameaçado, ou se há muito tempo espera por uma solução adequada do Poder Público, é natural que recorra à via mais favorável para obter a tutela pretendida.[188] Por que esperar por uma ação coletiva, que provavelmente não será acolhida pelo Judiciário, se é possível ajuizar uma ação individual com maiores chances de êxito?

A consequência é que o predomínio das ações individuais em detrimento das coletivas faz com que os direitos fundamentais, especialmente os socioeconômicos, funcionem como privilégios. O critério de acesso à justiça torna-se o de quem pede primeiro ao juiz para que o seu direito seja protegido, mesmo que a ação individual seja uma manifestação particular[189] de um litígio coletivo estrutural subjacente.[190] Aquelas pessoas com mais recursos para ajuizar ações individuais ou que têm mais conhecimento de seus direitos conseguem chegar primeiro ao Judiciário e, assim, têm mais chances de obterem a tutela desejada.[191] Enquanto isso, indivíduos em situações semelhantes, ou até piores, mas que não possuem os meios necessários para recorrer à via judicial, seguem sem acesso concreto aos direitos que possuem em teoria.[192]

Em 2023, pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Jurimetria, o Centro Universitário Christus e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região,[193] também corrobora a tendência da judicialização pela via individual. Foram analisados 3.545 processos que tratam do direito à saúde na Justiça Federal do Ceará, tendo como objeto de análise os temas mais discutidos em ações que envolvem o direito à saúde, a identificação dos

---

[187] BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [*S.l.*], v. 12, n. 2, p. 375-393, p. 380, jun. 2014.

[188] VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 117.

[189] Kazuo Watanabe chama essas ações de pseudoindividuais, por serem levadas ao Judiciário pela via individual, mas que, na verdade, são consequência de um litígio coletivo. WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 31, n. 139, p. 28-35, 2006.

[190] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 114-115.

[191] SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, 2014. p. 58.

[192] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018. p. 340-341.

[193] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA; CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS; TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Judicialização da Saúde na Justiça Federal do Ceará**. Fortaleza, 2023. Disponível em: https://abjur.shinyapps.io/saudeJFCE/. Acesso em: 14 jun. 2023.

litigantes mais comuns e como se dá o cumprimento das decisões liminares e definitivas. Dos processos analisados, apenas 107 foram ações coletivas, ajuizadas principalmente pelo Ministério Público. Por outro lado, a Defensoria Pública, ainda que seja a maior litigante, responsável por 2.517 processos, ajuizou apenas 11 ações coletivas.

A judicialização de direitos socioeconômicos com base em ações individuais, além de favorecer aqueles que têm melhores condições financeiras, contribui com o que Cyro Grynberg chama de patrimonialismo horizontal. Costumamos pensar o patrimonialismo de forma vertical, com os governantes enxergando os bens públicos como se fossem seus, utilizando-os para interesses pessoais. O autor, todavia, argumenta que o patrimonialismo se tornou uma prática tão enraizada na sociedade brasileira, que adquiriu também uma dimensão horizontal: os indivíduos, mesmo não ocupando cargos governamentais, buscam se apropriar de recursos e bens sociais sem observar critérios de justiça distributiva.[194]

Segundo Cyro, o patrimonialismo horizontal se manifesta no âmbito judicial quando as pessoas focam na judicialização de DESCs pela via individual, sem se preocupar como a obtenção individual de um bem social pode prejudicar a vida de pessoas em situações piores que a sua. Além disso, os próprios juízes contribuem com o fenômeno, ao não considerarem os efeitos sistêmicos de suas decisões. Como explica o autor,[195] tendemos a acreditar que a parcela de participação na fruição do patrimônio social é ilimitada. Assim, quem ajuíza uma ação buscando determinada prestação social confia que a decisão justa será a que atende a sua pretensão, independentemente da necessidade, das consequências econômicas e distributivas e dos custos de oportunidade. Os pedidos por prestações sociais acabam julgados apenas sob o enfoque individual, conformando resultados de apropriação ilimitada e incondicionada de bens públicos. Não se avalia se a tutela judicial assegurada é adequada também à igualdade material.

---

[194] GRYNBERG, Ciro. Um Rawls à brasileira: o patrimonialismo nas relações horizontais. *In*: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (coord.). **A República que ainda não foi**: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 245-258, p. 249.

[195] GRYNBERG, Ciro. Um Rawls à brasileira: o patrimonialismo nas relações horizontais. *In*: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (coord.). **A República que ainda não foi**: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 245-258, p. 254-255.

Diante desse cenário, não faz sentido acreditar que "O Judiciário não faz políticas públicas. Ele atua apenas contingencialmente".[196] Os juízes, ao receberem ações individuais solicitando o fornecimento de medicamentos, de tratamentos de saúde ou de vagas em escolas públicas, podem até acreditar que sua atuação é contingencial e que suas decisões terão um pequeno impacto no orçamento público. Contudo, se juntarmos as centenas de decisões de diferentes magistrados sobre o mesmo tema, teremos um impacto significativo nas finanças públicas.[197] Suponhamos que, no Estado do Ceará, 2.000 pacientes ajuízem ações individuais pretendendo obter um novo tratamento, ainda não ofertado pelo SUS, cujo valor é de R$ 20.000,00 por pessoa. Se metade dessas ações forem deferidas, o gasto total para o Poder Público será de 20 milhões de reais, ainda que, para o juiz de primeira instância, que julga uma causa particular, o custo seja de R$ 20.000,00.

Em pesquisa sobre a judicialização do direito à saúde no Brasil, Octavio Ferraz[198] observa que as decisões judiciais sobre medicamentos têm um efeito regressivo: beneficiam desproporcionalmente grupos com maior conhecimento e facilidade de acesso ao Judiciário, prejudicando indiretamente os segmentos sociais mais pobres e que dependem de maiores investimentos em políticas de saúde pública. A litigância individual, ainda que solucione problemas pontuais, tem como resultado o aprofundamento das desigualdades existentes, favorecendo os grupos que tenham capacidade técnica e financeira para requerer prestações estatais pela via judicial.

Quando se trata de litígio coletivo, o tratamento atomizado, sem uma visão ampla do quadro geral, pode ser mais oneroso do que o tratamento coletivo.[199] Os defensores da intervenção contingencial dos juízes ignoram que, em conjunto, as decisões casuísticas terão impactos equivalentes ao próprio desenvolvimento de uma política pública, com a desvantagem de aumentarem a desigualdade no acesso à justiça e aos bens públicos.[200]

---

[196] STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Lei das Políticas Públicas é "Estado Social a golpe de caneta?". **Revista Consultor Jurídico**, v. 10, 2015.
[197] VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 111-113.
[198] FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Harming the poor through social rights litigation: lessons from Brazil. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1643-1668, 2011. p. 1667-1668.
[199] SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-587, p. 584-586.
[200] VIEIRA, Fabíola Sulpino. **Direito à saúde no Brasil**: seus contornos, judicialização e necessidade da macrojustiça. Texto para Discussão n. 2547, p. 57. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasil, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9714. Acesso em: 23 fev. 2022.

Insistir em tratar litígios coletivos, especialmente os estruturais, por meio de ações individuais, é permitir que o Judiciário continue "enxugando gelo". O estado de coisas contrário ao Direito permanecerá, ocasionando violações a direitos e, consequentemente, novas ações individuais serão ajuizadas. Nesses casos, a melhor alternativa é pensar em um modelo de processo voltado a alterar as circunstâncias geradoras do litígio estrutural, possibilitando uma intervenção judicial mais eficiente e igualitária.[201]

1.4.4. Experimentalismo e a lógica de tentativa e erro

Segundo Owen Fiss,[202] a primeira década após *Brown I* (1954-1964) foi marcada por decisões com medidas genéricas. O juiz fixava uma proibição de não discriminar estudantes com base em critérios étnicos e determinava que os conselhos escolares apresentassem um plano para promover a dessegregação escolar. Na medida em que as dificuldades para a dessegregação persistiam, a segunda década pós-*Brown* (1964-1974) foi marcada por decisões mais detalhadas, que indicavam o que o Poder Público deveria fazer para implementar as reformas estruturais necessárias.

As decisões com medidas estruturais detalhadas passaram a ser utilizadas em casos diversos, não só quando havia problemas para implementar a dessegregação escolar. Como exemplo, podem-se mencionar decisões que indicavam a comida que deveria ser servida em uma prisão ou quanto tempo o preso poderia ficar em uma cela solitária;[203] as cores das paredes e o tamanho dos sanitários nas celas e os parâmetros de tratamentos psiquiátricos;[204] o currículo escolar e a distribuição dos professores;[205] a quantidade de banheiros para pacientes em instituições de saúde mental, bem como o

---

[201] LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. p. 191-201; PUGA, Mariela. La legitimidad de las intervenciones judiciales estructurales. *In*: CINCA, Carlos Martinez; SCIVOLETTO, Gonzalo (Comps.). **Estado de derecho y legitimidad democrática**: perspectivas, problemas y propuestas. Buenos Aires: Editores del Sur, 2021. p. 103-130, p. 116.

[202] FISS, Owen M.. **The civil rights injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978. p. 12-14.

[203] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 110.

[204] NAGEL, Robert F. Controlling the Structural Injunction. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 7, p. 395-411, p. 397, 1984.

[205] NAGEL, Robert F. Controlling the Structural Injunction. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 7, p. 395-411, p. 397, 1984.

espaço que cada um deveria ter e a temperatura do ar e da água nesses locais.[206] Esse modelo de atuação jurisdicional ficou conhecido como comando e controle.

Quando o juiz atua no modelo de comando e controle, impõe ao Poder Público um conjunto de medidas estruturais detalhadas e unilaterais, na expectativa de resolver o problema com uma ou poucas decisões.[207] Há um forte papel diretivo do juiz, que regula, de cima para baixo, como a instituição pública deve atuar para solucionar o litígio em questão.[208] Nesse modelo, as decisões costumam ser rígidas, e a avaliação do cumprimento está baseada no grau de observância das medidas estabelecidas pelo juiz. Exemplo paradigmático de comando e controle foi a atuação do juiz Frank M. Johnson, que elaborou sozinho uma ordem detalhada para corrigir as violações constitucionais das prisões do Alabama.[209]

Talvez os críticos dos processos estruturais tenham em mente o modelo do comando e controle quando levantam suas objeções.[210] Se é assim, a sua preocupação é justificada. A decisão judicial não é capaz de operar transformações sociais sozinha – ela é apenas o primeiro passo.[211] Sem a genuína cooperação dos demais atores envolvidos, o processo estrutural dificilmente obterá bons resultados. Por isso, engana-se quem pensa que o juiz é o protagonista na resolução de litígios estruturais.[212] Um juiz Hércules, que acredita ser capaz de detalhar as etapas de uma reforma estrutural, pode determinar medidas que impactam o orçamento público de formas imprevisíveis. Além disso, contribui para que a decisão não seja implementada pelas instituições destinatárias e sofra um efeito *backlash.*[213]

No entanto, o processo estrutural e o modelo de comando e controle não têm uma relação necessária, apenas contingente.[214] Existe um outro modelo de atuação

---

[206] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004. p. 1031.
[207] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004. p. 1021.
[208] STURM, Susan. Equality and the Forms of Justice. **University of Miami Law Review**, v. 58, p. 51-82, 2003. p. 61.
[209] YACKLE, Larry W.. **Reform and Regret**: The Story of Federal Judicial Involvement in the Alabama Prison System. New York: Oxford University Press, 1989. p. 100-105.
[210] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1669-1698, 2011. p. 1689.
[211] BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério". **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. p. 254-255.
[212] SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: Institutional Reform Litigation as Litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, p. 1994-2036, 1999. p. 2012.
[213] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004. p. 1037.
[214] Ainda que esse tenha sido um modelo comum nos Estados Unidos da década de 1990, não se pode afirmar que ele é o predominante hoje. Autores como William Simon apontam o predomínio da abordagem

judicial, mais adequado à resolução de litígios estruturais: o experimentalismo. Nele, o juiz não é o centro da reforma estrutural. Ele busca promover o diálogo entre as partes afetadas, fixa parâmetros gerais que devem orientar o diálogo, determina medidas emergenciais de proteção do grupo vulnerável e promove transparência e *accountability* do Poder Público.[215] O objetivo do experimentalismo é criar um ambiente deliberativo, capaz de produzir acordos provisórios que gerem uma transformação progressiva, levando em conta a complexidade do problema e a pluralidade de interesses envolvidos. Decisões proferidas conforme o modelo experimentalista têm dois potenciais efeitos importantes: desestabilizar instituições públicas que falham na proteção de direitos fundamentais, o que inviabiliza a permanência do *status quo*;[216] e democratizar o processo de tomada de decisão, incorporando novos atores e ouvindo as pessoas afetadas pela violação de direitos.[217]

Analisando as contribuições do experimentalismo para os processos estruturais, Eduarda Cunha e Flavianne Nóbrega[218] afirmam que sua grande inovação é tornar o processo judicial um *locus* de deliberação pública, estimulando o debate e a cooperação entre o Poder Público e os grupos interessados na resolução do litígio. Sendo assim, a adoção do experimentalismo enfraquece boa parte das objeções aos processos estruturais, como a incapacidade técnica do juiz – já que este não atuará como o criador unilateral de políticas públicas –, a ameaça à separação de poderes e a possibilidade de um efeito *backlash* diante de decisões excessivamente rígidas e intrusivas.

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

---

experimentalista. Cf. SIMON, William H. Justice and Accountability: Activist Judging in the Light of Democratic Constitutionalism and Democratic Experimentalism. **Law, Culture and the Humanities**, v. 15, n. 3, p. 602-621, 2016. p. 616.

[215] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004. p. 1019-1020.

[216] DIVER, Colin S. The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 65, n. 1, p. 43-106, fev. 1979. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1072646. p. 45-56.

[217] BLANDÓN, Luisa Fernanda Cano. Los límites de la justicia dialógica en la protección de los derechos sociales en Colombia. **Revista Derecho del Estado**, n. 49, p. 131-158, 2021. p. 138.

[218] FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A importância do experimentalismo democrático na resolução de litígios estruturais pela via judicial: flexibilidade e participação no controle de políticas públicas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Bebedouro – SP, v. 9, n. 2, p. 210-238, 2021. p. 227.

monitoramento para acompanhar a implementação da reforma estrutural.[219] De tempos em tempos, será necessário reajustar o plano e, eventualmente, o Judiciário precisará proferir novas decisões.[220]

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

Ao apostar no diálogo e em decisões flexíveis, o experimentalismo adota a lógica da tentativa e erro.[221] À medida que as ações são implementadas, os seus resultados são monitorados, e reajustes são feitos. Caso as ações iniciais não funcionem, ou funcionem parcialmente, novas decisões são proferidas, e o plano de ação é alterado. Ao elaborar o plano, o Poder Público deve considerar as demandas do grupo afetado e a decisão judicial proferida. Todos os envolvidos devem atuar para que a reforma estrutural seja alcançada. O modelo experimentalista ressalta a insuficiência de atuações rígidas e unilaterais, que se apresentam como soluções fáceis e rápidas para problemas antigos e complexos.

Apesar de estar pautado no diálogo e de deixar a elaboração do plano de ação com os órgãos administrativos, o juiz que atua conforme o modelo experimentalista não pode ser ingênuo. Quando ocorrer uma reiterada desobediência à ordem judicial, a aplicação de sanções, inclusive ao agente diretamente responsável pelo não cumprimento, pode incentivar os demais agentes públicos a levarem a sério as suas obrigações e a contribuírem com a implementação de reforma estrutural.[222] Também pode ser necessário determinar que o Poder Público adote ações imediatas, tendo em vista o risco de uma violação irreversível dos direitos fundamentais em questão.[223] Não se trata de desenhar a

---

[219] VILJOEN, Sue-Mari; MAKAMA, Saul Porsche. Structural relief - a context-sensitive approach. **South African Journal on Human Rights**, v. 34, n. 2, p. 209-230, p. 220, 2018.
[220] VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 111-112.
[221] ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres**: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas. 2023. 351 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. p. 128.
[222] STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: Strategies of judicial intervention in prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 138, p. 805-912, p. 893, 1990.
[223] SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas,

política pública que solucionará o problema, mas de assegurar a mínima proteção do segmento social afetado, enquanto o plano de ação é desenvolvido e implementado. A doutrina americana chama essa atuação emergencial de medidas profiláticas (*Prophylactic Injunctions*).

Na Medicina, a profilaxia estabelece ações preventivas para a saúde do indivíduo. De forma semelhante, as medidas profiláticas são ordens judiciais proferidas em face de uma ameaça grave e iminente aos direitos do grupo afetado, com o objetivo de fornecer alternativas que previnam novos danos aos direitos em questão.[224] O seu caráter distintivo está na prevenção de danos. Desde a década de 1960, essas medidas têm sido utilizadas junto com as decisões estruturais.[225]

Determinações desse tipo são indispensáveis em casos estruturais. Se o grupo afetado pelo litígio estiver em uma situação grave e com risco iminente ao núcleo essencial de seus direitos, a espera pela criação de um plano de ação pode comprometer a própria utilidade do processo. Nesses casos, com o objetivo de dar alívio imediato ao grupo afetado e de preservar minimamente seus direitos fundamentais de ameaça grave e iminente, o Judiciário pode e deve determinar ações imediatas aos órgãos estatais competentes.

1.4.5. Repensando a eficiência do processo estrutural

A defesa dos processos estruturais não está completa se a crítica da ineficiência da intervenção judicial em litígios policêntricos não for enfrentada. O processo coletivo pode contribuir com um acesso à justiça equitativo, o modelo experimentalista pode promover o diálogo institucional, e a participação de grupos vulneráveis e a separação de poderes pode ser repensada de forma dinâmica. Mas do que adianta tudo isso, se o processo estrutural estiver fadado à ineficiência?

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 97; STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: Strategies of judicial intervention in prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 138, p. 805-912, 1990. p. 860.

[224] DORF, Michael C.; SABEL, Charles F. A constitution of democratic experimentalism. **Columbia Law Review**, p. 267-473, 1998. p. 453.

[225] THOMAS, Tracy A. The Continued Vitality of Prophylactic Relief. **The Review of Litigation**, v. 27, p. 113-128, 2007. p. 113-114.

Para responder ao questionamento, é necessário repensar o que entendemos como resultado eficiente. Rodríguez-Garavito e Diana Franco,[226] estudando intervenções judiciais em litígios estruturais no Sul Global, apresentam quatro critérios para avaliar as consequências de uma decisão estrutural. Primeiro, os efeitos podem ser divididos entre materiais e simbólicos. Enquanto os efeitos materiais geram mudanças concretas, os simbólicos consistem em uma mudança nas ideias e percepções sobre o problema enfrentado, fazendo com que a opinião pública e os agentes políticos apoiem a causa do grupo afetado.

Os autores também diferenciam os efeitos diretos dos indiretos. Os diretos são esperados pelo Judiciário ao proferir sua decisão e decorrem dos comandos nela estabelecidos, podendo ser aferidos pelas seguintes perguntas: as determinações judiciais foram cumpridas pelos destinatários? No todo ou em parte? Já os indiretos são influenciados ou condicionados pela decisão, mas não foram expressamente previstos pelo órgão judicial.[227] Podem ser mencionados como exemplos: a criação de um precedente favorável, que pode ser utilizado em casos futuros; a influência que o julgado terá na atuação dos gestores públicos e na formulação de políticas públicas; o surgimento de movimentos sociais e entidades que apoiam os direitos da coletividade atingida. O quadro a seguir sintetiza as quatro combinações possíveis entre os efeitos:

	Efeitos materiais	**Efeitos simbólicos**
Efeitos diretos	As partes do processo modificam sua conduta e cumprem a decisão judicial; novas políticas públicas são criadas a partir das ordens judiciais; atendimento aos comandos da decisão.	Sociedade e agentes políticos importantes mudam a sua visão sobre o problema e passam a apoiar o grupo afetado; o grupo é fortalecido e aumenta sua união e organização, utilizando a decisão como instrumento para mobilizações futuras.

[226] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 19-21.

[227] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1669-1698, p. 1675-1676, 2011.

Efeitos indiretos	Os gestores públicos levam em consideração a decisão para formular novas políticas públicas, tanto para o grupo afetado, como para outros segmentos sociais; criação de associações e ONGs para apoiar o grupo vulnerável; utilização do precedente em futuros processos.	O objeto da ação estrutural ganha relevância social e destaque no debate público, o que pode conduzir a novas políticas públicas sobre o tema; preocupada com a intervenção judicial em políticas públicas, a Administração Pública aprimora a sua atuação em áreas diversas da ação.

Fonte: elaboração do autor, a partir da classificação desenvolvida por Rodríguez-Garavito e Diana Franco.

Alguns autores, como Gerald Rosenberg, na tentativa de mensurar a eficiência de um processo estrutural, podem levar em consideração apenas os efeitos materiais diretos.[228] Se os comandos da decisão não foram cumpridos satisfatoriamente, tampouco as políticas públicas foram elaboradas conforme a previsão do Judiciário, então a decisão estrutural foi ineficiente. Neste trabalho, adota-se a premissa de que uma análise adequada das consequências de um processo estrutural deve levar em consideração os quatro possíveis efeitos anteriormente mencionados, não apenas os materiais diretos.

Devemos estar cientes de que o resultado do processo estrutural dificilmente será um estado de coisas ideal, em que os direitos envolvidos são completamente respeitados e protegidos. Sabendo disso, a Corte Constitucional da Colômbia (CCC), desde 2013, adota uma postura ponderada ao intervir em litígios estruturais. O seu objetivo não é acompanhar o caso até que todos os direitos fundamentais em questão sejam plenamente realizados. Na verdade, seu principal objetivo é retirar os órgãos da Administração Pública de sua inércia, promovendo a criação de um plano de realização progressiva dos direitos fundamentais e assegurando a proteção do mínimo existencial do grupo social afetado. Nas palavras da Corte:

> Portanto, o cumprimento de uma ordem complexa, por meio da qual se busca, em última instância, o gozo efetivo de um direito fundamental, não implica que os atores e instituições encarregados de cumpri-la tenham alcançado o resultado e o objetivo ideal. Pressupõe-se que as ações e omissões foram efetivamente orientadas para esse fim. A ordem pode ser entendida como cumprida quando há um plano que respeita o mínimo constitucional, que está

[228] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 20.

> sendo implementado e garante avanços para o gozo efetivo dos direitos. Uma política pública, em sentido estrito, não é capaz de resolver definitivamente os problemas a que se dirige. Portanto, é óbvio que o cumprimento de uma ordem complexa não pode ser submetido ao momento utópico em que todos os problemas estão resolvidos. [...] O controle judicial de uma ordem pública de que depende o gozo efetivo de um direito fundamental, não pretende suplantar as funções e atribuições dos entes estatais, pretende canalizá-los quando se verifiquem falhas ou defeitos graves.[229]

Margo Schlanger,[230] avaliando o legado da *structural reform litigation* nos Estados Unidos, afirma que os resultados obtidos foram positivos, ainda que não correspondessem ao que os presos e internos em instituições de saúde mental consideravam como ideal. Por isso, a definição de processo estrutural apresentada no tópico 1.1 não inclui o alcance de um estado de coisas perfeito. O estado de coisas B, alcançado mediante a implementação da reforma estrutural, deve ser adequado a proteções dos direitos violados, variando conforme os fatores próprios do caso.

Não se questiona que o objetivo do processo estrutural é obter o melhor resultado possível para o grupo vulnerável, cujos direitos são sistematicamente violados por ações e omissões estatais. Entretanto, o estado de coisas ideal não ser alcançado não significa que o processo estrutural é dispensável.[231] A via judicial não costuma ser a primeira alternativa para a resolução de litígios estruturais. Antes disso, o grupo afetado tenta solucionar o problema de outras maneiras, seja pela via legislativa, seja por pressões e negociações com a Administração Pública. Quando as alternativas falham, grupos com déficit de representação política recorrem ao Judiciário para obter a tutela de seus direitos. Portanto, antes de afirmar que a intervenção judicial é inútil, o crítico deve mostrar qual é a outra instância capaz de resolver adequadamente o litígio estrutural em questão.[232] Frise-se: ao se falar de instância adequada, não se faz referência às instituições que, teoricamente, deveriam solucionar o problema. É necessário mostrar quais podem e desejam, de fato, transformar a realidade inconstitucional.[233]

---

[229] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-388/13**. Bogotá, 2013. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm. Acesso em: 11 out. 2022.
[230] SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: Institutional Reform Litigation as Litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, p. 1994-2036, 1999. p. 1997-1998.
[231] PARKIN, Jason. Aging Injucntions and the Legacy of Institutional Reform Litigation. **Vanderbilt Law Review**, Nashville, v. 70, n. 1, p. 167-220, 2017. p. 172.
[232] HEAPS, Bailey W. The most adequate branch: courts as competent prison reformers. **Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties**, v. 9, p. 281-318, 2013. p. 292.; CHEMERINSKY, Erwin. The Essential but Inherently Limited Role of the Courts in Prison Reform. **Berkeley Journal of Criminal Law**, v. 13, p. 307-318, 2008. p. 330-331.
[233] VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 107.

Além disso, ainda que a decisão judicial não seja cumprida de imediato, os efeitos materiais indiretos e os efeitos simbólicos podem justificar a judicialização do litígio estrutural.[234] Até mesmo casos de derrotas nos tribunais podem produzir consequências favoráveis para o grupo em questão. Existem trabalhos que mostram como os efeitos indiretos das decisões, inclusive em casos de derrotas, podem justificar a judicialização de determinados litígios. Aqui, ressaltamos a pesquisa de dois autores.

Para Douglas Nejaime,[235] uma derrota nos tribunais pode: ajudar um movimento social a fortalecer a sua identidade e coerência interna; aumentar a consciência dos membros do grupo, fazendo com que se engajem ainda mais nos movimentos articulados em prol de sua causa; e fortalecer a narrativa de que um grupo é oprimido injustamente, de modo que a derrota confere um maior senso de urgência à demanda coletiva, favorecendo o apoio da opinião pública e de entidades que queiram colaborar financeiramente com a comunidade.

Nesse mesmo sentido, Ben Depoorter,[236] a partir da análise de casos nos Estados Unidos, aponta três possíveis efeitos benéficos de uma derrota. No melhor cenário, a litigância chama atenção para um problema social de uma forma que consegue apoio público para a causa, pressionando o Legislativo a superar o precedente judicial. Em segundo lugar, a decisão desperta a atenção social para a causa em questão, diminuindo ou cessando uma ação do Poder Público que ameaçava o grupo derrotado. Por fim, um efeito mais modesto é quando a decisão estimula o debate público, integrando as razões utilizadas na argumentação sobre o problema e influenciando agendas políticas futuras.

Além desses, é possível identificar três outros efeitos indiretos de uma decisão judicial. Primeiro, ela influencia na estrutura de incentivos dos órgãos públicos envolvidos no litígio, que, percebendo falhas em sua atuação e pressionados pela repercussão da decisão, optam por solucionar os problemas existentes e aprimorar sua atuação.[237] Segundo, cientes do entendimento do Judiciário sobre determinado tema, os agentes responsáveis por políticas públicas de outras áreas podem levar em consideração

---

[234] MCCANN, Michael. **Rights at Work**: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization. Chicago: University of Chicago Press, 1994. p. 285.
[235] NEJAIME, Douglas. Winning through losing. **Iowa Law Review**, v. 96, p. 941-1012, p. 983-985, 2010.
[236] DEPOORTER, Ben. The upside of losing. **Columbia Law Review**, p. 817-862, p. 837, 2013.
[237] HERSHKOFF, Helen; MCCUTCHEON, Aubrey. Public Interest Litigation: An International Perspective. *In*: MCCLYMONT, Mary; GOLUB, Stephen (ed.). **Many roads to justice**: the law-related work of Ford Foundation grantees around the world. Nova Iorque: The Ford Foundation, 2000. p. 283-296, p. 297.

o risco de judicialização, aprimorando os programas que desenvolvem.[238] Por último, a criação de um precedente favorável contribui com ações futuras sobre o mesmo tema, cujo resultado pode ser mais benéfico para os litigantes.[239]

Mensurar os impactos de uma decisão judicial não é uma tarefa fácil.[240] A grande dificuldade está em estabelecer mecanismos capazes de isolar e quantificar quanto uma decisão foi capaz de influenciar a ocorrência de determinado resultado prático, tendo em vista a multiplicidade de causas que colaboram para a sua ocorrência.[241] Além da decisão judicial, fatores culturais, econômicos e políticos irão atuar simultaneamente para gerar consequências específicas. Sendo assim, não devemos desconsiderar, *a priori*, as repercussões práticas que os efeitos simbólicos geram. Uma aparente derrota pode, em médio e longo prazos, gerar efeitos positivos para a proteção do grupo vulnerável e para a resolução do litígio estrutural.

Defender a importância dos efeitos simbólicos e materiais indiretos não significa dizer que eles são suficientes. Em processos estruturais, o grupo vulnerável deve buscar o máximo de melhorias possíveis, e o Judiciário deve se preocupar em garantir o cumprimento das suas decisões. A finalidade desta pesquisa é exatamente colaborar com esses dois objetivos. Logo, o argumento aqui apresentado não nega a importância dos efeitos materiais diretos. O que se defende é que o descumprimento de decisões estruturais pelos destinatários e a produção preponderante de efeitos simbólicos ou materiais indiretos em determinado caso não são razões suficientes para deslegitimar a utilização do processo estrutural.

Em síntese, a medida de sucesso de um processo não é verificada apenas pela total mudança do *status quo*, tampouco a preponderância de efeitos simbólicos justifica a afirmação de que um processo estrutural foi inútil. É preciso analisar a eficiência de uma perspectiva mais ampla,[242] comparando o apoio político e social da causa antes e depois

---

[238] LANGFORD, Malcolm. Housing Rights Litigation: Grootboom and Beyond. In: LANGFORD, Michael; DUGARD, Jamie; MADLINGOZI, T.. **Socio-Economic Rights in South Africa**: Symbols or Substance? Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 187-225, p. 204.

[239] BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [*S.l.*], v. 12, n. 2, p. 375-393, p. 379-380, jun. 2014.

[240] MATTOS, Karina Denari Gomes de; VALLE, Vanice Regina Lírio do. Da efetividade decisória à transformação social: o investimento institucional em coordenação, monitoramento e transparência como peça-chave para a modernização da prestação jurisdicional. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 66, n. 2, p. 185-212, 2021. p. 193.

[241] BAUM, Lawrence. The Supreme Court in American Politics. **Annual Review of Political Science**, [s. l.], v. 6, p. 161-180, 2003. p. 175-176.

[242] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1669-1698, p. 1678-1680, 2011.

da litigância, bem como os efeitos concretos indiretos, em médio e longo prazos, capazes de melhorar a vida dos integrantes do grupo afetado e que decorrem dos efeitos simbólicos.

1.4.6. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais como limite à discricionariedade administrativa

Para encerrar a lista de respostas aos críticos, resta enfrentar a ideia de discricionariedade administrativa. Como visto, a objeção ao controle judicial de políticas públicas é a competência para que a Administração Pública analise a conveniência e a oportunidade para o desenvolvimento de políticas públicas.

No entanto, a ideia de uma ampla discricionariedade administrativa está ultrapassada, especialmente por causa da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Desde o julgamento do caso *Lüth*,[243] em 1958, pelo Tribunal Federal Alemão (TFA), compreende-se que os direitos fundamentais possuem uma dupla dimensão.[244] A primeira é a dimensão subjetiva, que já era conhecida no Direito Privado: com base nela, o titular de um direito possui uma pretensão juridicamente exigível em face de outrem, o qual é titular de uma obrigação de dar, fazer ou não fazer. Caso a pretensão seja frustrada indevidamente, o indivíduo pode recorrer ao Judiciário para fazer com que o seu direito seja protegido.

Em *Lüth*, o TFA não ignorou a importância da dimensão subjetiva, mas reconheceu que os direitos fundamentais possuem também uma dimensão objetiva. Os direitos fundamentais positivados na Constituição representam uma ordem objetiva de valores,[245] que vinculam todos os Poderes do Estado em prol da sua efetivação, bem como irradiam os seus efeitos por todo o ordenamento jurídico, alcançando, inclusive, as relações entre particulares.

Tratando da dimensão objetiva, Filippe Augusto[246] apresenta as suas três eficácias: 1. A eficácia vinculante, responsável por constantemente pautar a atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais são obrigados a respeitar e a efetivar os

---

[243] Cf. NASCIMENTO, Filippe Augusto dos Santos. **Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2016. p. 110-120.
[244] ALEXY, Robert. ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, balanceamento e racionalidade. **Ratio Juris**, v. 16, n. 2, p. 131-140, 2003. p. 132-133.
[245] GESELL, Catalina Salem. La dimensión objetiva de los derechos fundamentales como parámetro de legitimidad material en el Estado constitucional de Derecho. **Revista de Derecho Público**, n. 86, p. 105-115, 2017. p. 108-109.
[246] NASCIMENTO, Filippe Augusto dos Santos. **Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2016. p. 110-120.

direitos fundamentais; 2. A eficácia irradiante, que contribui para a ocorrência da filtragem constitucional[247] e da aplicação de direitos fundamentais nas relações entre particulares; 3. A eficácia processual-participativa, que obriga o Estado a desenvolver procedimentos de tutela de direitos fundamentais em face de agressões públicas ou privadas, sendo tais mecanismos processuais primordialmente participativos. Em razão dessa terceira eficácia, o Estado deve promover o desenvolvimento e a utilização de mecanismos de proteção objetiva de direitos, como a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança coletivo e as ações do controle concentrado de constitucionalidade.[248]

O argumento da discricionariedade da Administração Pública é consideravelmente enfraquecido pela dimensão objetiva, especialmente pela sua eficácia vinculante. Se os gestores públicos estão continuamente obrigados a respeitar e a efetivar os direitos fundamentais, mesmo que nenhum indivíduo esteja demandando uma proteção específica, a diferença entre atos discricionários e atos vinculados é apenas quantitativa. Assim, o ato discricionário não é totalmente livre, como se poderia pensar em um primeiro momento. O administrador tem liberdade dada por lei para escolher, dentre as opções possíveis, aquela que melhor efetiva os direitos fundamentais em questão.[249]

A discricionariedade não é uma liberdade plena, pelo contrário, carrega consigo o dever jurídico de escolher a alternativa mais efetiva para promover o interesse público no caso concreto. Se o administrador possui uma obrigação jurídica de fazer a melhor escolha possível, não faria sentido considerar o ato discricionário como intocável. Assim, o juiz não ultrapassa suas funções quando analisa os motivos, os pressupostos fáticos da atuação administrativa, a finalidade e a causa do ato discricionário.[250] Exatamente por

---

[247] A eficácia irradiante faz com que as normas constitucionais que estabelecem direitos fundamentais funcionem como parâmetro para a interpretação da totalidade da ordem jurídica. Assim, os preceitos legais, os conceitos e institutos dos mais variados ramos do ordenamento, submetem-se a uma filtragem constitucional: passam a ser lidos a partir da ótica constitucional, o que muitas vezes impõe significativas mudanças na sua interpretação e aplicação. Cf. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 43-47; SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 5, n. 20, p. 145-165, 2007.

[248] NASCIMENTO, Filippe Augusto dos Santos. **Entre a micro e a macrojustiça**: contributos para a objetivação de processos de tutela dos direitos fundamentais. 2018. 160 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. p. 59-60.

[249] HACHEM, Daniel Wunder. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 10, n. 35, p. 313-343, p. 328, 2016; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. 8. tir. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 33.

[250] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 1006-1007

isso, a Administração Pública tem o dever de justificar publicamente as suas escolhas, demonstrando que elas são as mais adequadas para realizar os direitos fundamentais. Em sentido semelhante, Daniel Hachem argumenta que:

> Asseverar que os direitos fundamentais exibem uma dimensão objetiva, que compele o Poder Público a agir em prol da sua efetivação independentemente de provocação subjetiva e a interpretar o ordenamento jurídico à luz do seu conteúdo axiológico, implica reconhecer que tais direitos tornam juridicamente ilegítimas as escolhas administrativas que, embora admissíveis sob o ângulo da legalidade estrita, não sejam as mais adequadas a realizá-los. Em outras palavras: *se para exercer uma competência discricionária a Administração pode escolher entre as várias opções que lhe são autorizadas pela lei, mas algumas delas são menos apropriadas a satisfazer de maneira otimizada o conteúdo dos direitos fundamentais, estas últimas deixam de ser admitidas pelo direito e se tornam antijurídicas, mesmo que não sejam condutas vedadas pela lei em sentido formal*. Para a Administração Pública, não basta, portanto, verificar quais são as medidas que a *lei* lhe permite eleger. A ela compete averiguar qual é a solução mais suscetível de potencializar a tutela dos direitos fundamentais. Todas as demais serão inconstitucionais.[251] (grifo original).

Além disso, os novos dispositivos acrescentados à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em 2018, limitam o juízo de conveniência e oportunidade do administrador. Agora, em conformidade com os arts. 20 e 21, o gestor público não decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas e indicadas, expressamente, as consequências práticas de sua decisão. Os dois dispositivos estabelecem como parâmetro para a concretização de valores abstratos as consequências práticas da decisão. Assim, o administrador público deve projetar para o futuro as possíveis consequências práticas da medida que pretende adotar e justificar a sua escolha com base nisso, demonstrando que se trata da melhor alternativa para a realização de interesses sociais desejáveis e para a efetivação de direitos fundamentais.[252]

Dessa forma, fica claro que discricionariedade não é liberdade apenas para análise de conveniência e oportunidade. Trata-se de um poder-dever para escolher a melhor forma, dentre as diversas possíveis, de efetivar os direitos fundamentais em

---

[251] HACHEM, Daniel Wunder. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 10, n. 35, p. 313-343, 2016. p. 333.

[252] VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, 2020. p. 86.

questão.[253] O administrador está constitucionalmente obrigado a escolher a melhor opção. Se não o faz, pode ser questionado pelos outros Poderes, inclusive pelo Judiciário.[254]

1.5. Três princípios para a democratização: participação, publicidade e justificação

Até aqui, foram expostos os conceitos essenciais à pesquisa, as críticas aos processos estruturais e as razões pelas quais ele é necessário em nosso País. Fixadas as premissas, o último tópico do capítulo estabelece o que é um processo estrutural democrático, por que ele é necessário e os princípios que devem orientá-lo: participação, publicidade e justificação. Os três estão baseados em uma concepção específica de democracia, apresentada a seguir.

1.5.1. De qual democracia estamos falando: liberal, participativa e deliberativa

Logo no início do capítulo, mencionei o problema da polissemia no Direito. No topo da lista de expressões plurissignificativas, podemos incluir Democracia. A partir do mesmo conceito, autores defendem concepções distintas do que deve ser considerado como um regime democrático. No geral, existem duas principais concepções:[255] 1. A formal ou procedimental, cuja maior preocupação é assegurar um amplo e justo processo participativo que, se observado, garantirá a legitimidade da decisão tomada; 2. A substancial ou material, que reconhece a relevância de um procedimento justo e da vontade majoritária, no entanto, para que uma decisão seja legítima, o seu conteúdo deve estar de acordo com os direitos fundamentais e outros requisitos substanciais.

Há variações em cada uma das visões mencionadas. Defendendo a concepção procedimental, Joseph Schumpeter[256] apresenta o modelo agregativo de democracia, no qual o processo democrático é reduzido à contabilidade de votos e à identificação da

---

[253] FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa: o controle de prioridades constitucionais. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 18, n. 3, p. 416-434, 2013. p. 425. Nesse mesmo sentido, Cf. REYNA, Justo José. El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 12, n. 50, p. 131-169, 2012. p. 138.

[254] MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 275-277.

[255] FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução: Alexandre Salim e outros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 26-27.

[256] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2017; MAREY, Macarena. Democracia agregativa y deliberativa: círculo práctico inevitable. **Ideas y Valores**, v. 60, n. 147, p. 153-175, 2011. p. 160-162.

vontade majoritária, que seria a soma das vontades dos indivíduos. A decisão será democrática, desde que seja fruto de um procedimento pré-estabelecido, no qual votos com igual peso são somados para determinar qual a posição vencedora. Richard Posner[257] defende um modelo semelhante, que chama de cínico: a democracia é apenas a luta entre os membros da elite política para obter o apoio do povo. Os integrantes da elite não precisam ser movidos por interesses altruístas ou direcionados ao bem comum, enquanto os cidadãos são vistos como desinteressados e pouco informados sobre questões políticas. Já Robert Dahl[258] entende que a igualdade política fundamenta o regime democrático, propondo cinco pré-requisitos a serem atendidos: 1. Participação efetiva, possibilitando que todos os cidadãos tenham uma oportunidade igual e real de influenciar o debate sobre uma lei ou política; 2. Igualdade no voto; 3. Esclarecimento sobre as matérias que serão publicamente deliberadas; 3. Controle público da agenda de temas que serão votados; 5. Sufrágio universal, assegurando-se a todos os adultos residentes no país o direito a participar do processo político.

Por outro lado, há variações entre aqueles que defendem um modelo substancial. John Elster[259] argumenta que o processo democrático não se resume à soma de votos, sendo formado também pela deliberação entre cidadãos livres e iguais, comprometidos com a melhor argumentação. Assim, a qualidade da deliberação pública é essencial para a sua legitimidade. Roberto Gargarella,[260] defendendo a democracia deliberativa, reconhece que a atuação do Legislativo pode ser enviesada e influenciada por fatores econômicos, sendo necessária uma ampla inclusão popular no debate público. O Judiciário, apesar de não ser o protagonista, pode contribuir com essa inclusão, enfrentando os pontos cegos do Legislativo.[261] Ronald Dworkin[262] defende que a democracia não se resume à vontade da maioria, apontando como pré-condições democráticas: 1. Os indivíduos terem a chance de influenciar as decisões políticas,

---

[257] POSNER, Richard. **Law, Pragmatism and Democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 130-131.
[258] DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998. p. 37-38.
[259] ELSTER, Jon. Introduction. *In*: ELSTER, Jon (ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 1-18, p. 8.
[260] GARGARELLA, Roberto. Pensar sobre la democracia, discutir sobre los derechos. **Nueva sociedad**, n. 267, p. 101-113, 2017. p. 102-105.
[261] GARGARELLA, Roberto. Deliberative democracy, dialogic justice and the promise of social and economic rights. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice**: Critical Inquiries. Nova York: Routledge Research in Human Rights Law, 2014. p. 105-120, 108-110.
[262] DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and Democracy. **European Journal of Philosophy**, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995. p. 9-10.

independentemente de suas características pessoais; 2. As decisões coletivas refletirem igual preocupação com os interesses de todos os membros; 3. A comunidade estimular que os cidadãos encarem os julgamentos morais como sua responsabilidade, mais do que responsabilidade da coletividade.

Diante de tantas concepções, qual o modelo pressuposto nesta pesquisa? Afinal, se vamos analisar a democratização do processo estrutural, precisamos estar cientes do que está sendo chamado de Democracia. O modelo defendido é liberal, participativo e deliberativo.

Primeiro, trata-se de uma democracia liberal. Aqui, precisamos ter cuidado com as pré-compreensões que o termo liberal desperta. Trata-se do liberalismo político, não o econômico. O liberalismo político possui como compromissos fundamentais o reconhecimento de que todos são iguais em dignidade e detentores de liberdades individuais, bem como possuem o direito de serem governados por um poder limitado e que esteja a serviço do povo.[263] Ainda que existam diferentes correntes, John Rawls[264] argumenta que todas as concepções liberais têm como elementos comuns: uma lista de direitos e liberdades básicas; a priorização desses direitos e liberdades; e a adoção de medidas que assegurem que todos os cidadãos façam adequado uso de suas liberdades.

Para garantir o respeito à dignidade e à liberdade do indivíduo, o constitucionalismo liberal limita o princípio majoritário, exigindo: que o Estado defenda a dignidade e a liberdade dos indivíduos; que todas as manifestações de poder político encontrem limites e sejam fiscalizadas, garantindo-se também a alternância de poder. Por isso, os direitos fundamentais, a separação de poderes, a independência e a autonomia judicial, a separação entre Estado e religião, o *rule of law* e a publicidade são elementos tão relevantes.[265] Na visão aqui defendida, não basta que o regime democrático garanta direitos individuais, sem assegurar, também, a promoção da igualdade material e a efetivação dos DESCs. Sem condições materiais mínimas, o valor prático das liberdades individuais é seriamente comprometido.[266] Portanto, o projeto transformador da

---

[263] PLATTNER, Marc F. Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 2, p. 171-180, p. 172-173, 1998; TUSHNET, Mark. The possibility of illiberal constitutionalism. **Florida Law Review**, v. 69, p. 1367-1384, 2017. p. 1368-1369.

[264] RAWLS, John. The idea of public reason revisited. **The University of Chicago Law Review**, v. 64, n. 3, p. 765-807, 1997. p. 773-774.

[265] ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 6, p. 22-43, p. 25-26, 1997; GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; VERSTEEG, Mila. The Coming Demise of Liberal Constitutionalism?. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, n. 2, p. 239-256, 2018. p. 239.

[266] RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução: Almiro Piseta e Lenita M. R. Esteves. Martins Fontes: São Paulo, 2000. p. 220-221; SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Constituição de 1988 não é antiliberal, pelo contrário, ele busca criar condições para que a liberdade dos indivíduos seja significativa.

Em segundo lugar, trata-se de uma democracia participativa. Nesse modelo, a participação popular não se resume ao voto periódico, pelo qual são escolhidos os chefes do Executivo e os membros do Legislativo. É preciso implementar meios para que os cidadãos participem, sempre que possível, das deliberações públicas nos mais diversos momentos:[267] na proposta e discussão de projetos de lei, na fiscalização da Administração Pública, no desenvolvimento e no monitoramento de políticas públicas. Como explica John Dewey,[268] um projeto democrático consistente deve cuidar da educação cidadã e da ampliação de oportunidades para uma participação popular igualitária no debate público. A Constituição Federal, conforme disposto no art. 1º, parágrafo único, e no art. 14, estabelece uma democracia participativa, com instrumentos de participação direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, ainda que pouco utilizados.

Finalmente, o modelo pressuposto é deliberativo. Apesar de existirem diferentes teorias sobre a democracia deliberativa, podemos identificar três elementos comuns:[269] 1. Todos os afetados por decisões públicas devem participar do processo decisório, seja diretamente, seja por meio dos seus representantes;[270] 2. A decisão não resulta da mera soma de votos, mas de um processo argumentativo público entre cidadãos livre e iguais, comprometidos em justificar suas concepções e abertos a analisar as visões divergentes;[271] 3. Há uma valorização do consenso, que poderia ser alcançado por meio de um procedimento argumentativo racional e imparcial.[272]

Mesmo que as três premissas sejam sedutoras na teoria, problemas surgem quando sua viabilidade prática é analisada. David Ryfe[273] mostra algumas dificuldades para organizar a deliberação. Primeiro, nossas heurísticas fazem com que queiramos viver

---

[267] BURGOS, Karla Eugenia Rodríguez. Democracia y tipos de democracia. *In*: MORALES, Xóchiti A. Arango; PAZ, Abraham A. Hemández. **Ciencia Política**: Perspectiva Multidisciplinaria. 2015. p. 49-66, p. 53.
[268] DEWEY, John. **Democracia e Educação**: introdução à filosofia da educação. Tradução: Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. p. XIX.
[269] ORTEGA, Roberto Niembro. **La justicia constitucional de la democracia deliberativa**. Madrid: Marcial Pons, 2019. p. 37.
[270] ELSTER, Jon. Introduction. *In*: ELSTER, Jon (ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 1-18, p. 8.
[271] COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. *In*: HAMLIN, Alan; PETTIR, Philip. **The Good polity**: normative analysis of the state. p. 17-34, p. 21-22.
[272] MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 165-177, 2006. p. 166-168.
[273] RYFE, David M.. Does deliberative democracy work?. **Annual Review of Political Science**, v. 8, p. 49-71, p. 51-52, 2005.

de uma forma simples e por meio de um *script*, evitando situações complexas e difíceis. Isso faz com que muitos não queiram participar de uma deliberação, ainda que desejem usufruir dos seus benefícios. O segundo problema é a maneira como os grupos deliberativos costumam ser compostos. Geralmente, são pequenos, formados por convite entre os próprios integrantes por suas redes de contato, tornando-os excessivamente homogêneos.

Além disso, existem duas outras importantes dificuldades. Primeiro, a igualdade no processo deliberativo. Autores como Rawls e Habermas defendem a participação igualitária no processo de justificação pública. Entretanto, na prática, as exigências de argumentos estritamente racionais e técnicos podem tornar o debate um privilégio das elites intelectuais.[274] Segundo, em sociedades caracterizadas pelo pluralismo e pelos desacordos morais e políticos, é razoável valorizar tanto o consenso? Partindo desse questionamento, Chantal Mouffe defende que o ideal de uma democracia pluralista não pode ser alcançado por meio de um consenso absoluto na esfera pública. Os consensos eventualmente formados seriam um "resultado temporário de uma hegemonia provisória [...]".[275]

Diante dessas dificuldades, por que escolher a democracia deliberativa como referência para a pesquisa? Afinal, os valores da participação, da justificação e da publicidade estão presentes em outras concepções de democracia.[276] Ainda assim, acredito que a democracia deliberativa é a que melhor justifica o processo estrutural democrático. No entanto, é preciso fazer algumas diferenciações entre os postulados das clássicas teorias da democracia deliberativa e o modelo aqui defendido.

Primeiro, os críticos estão certos ao questionarem a obstinada busca por consenso. O fato do pluralismo torna ingênuo acreditar que é possível obter consenso, ou consenso duradouro, sobre questões políticas divergentes. Isso, todavia, não exclui o valor da deliberação. Em um regime democrático liberal, cujos fundamentos são os princípios da liberdade e da igualdade, o exercício do poder não pode ser legitimado apenas pelo apoio da vontade da maioria ou por uma soma de votos.[277] Em parte, a

---

[274] KARPOWITZ, Christopher F.; RAPHAEL, Chad; HAMMOND IV, Allen S. Deliberative democracy and inequality: Two cheers for enclave deliberation among the disempowered. **Politics & Society**, v. 37, n. 4, p. 576-615, p. 576-578, 2009.
[275] MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 165-177, 2006. p. 175.
[276] ALBERT, Richard. Counterconstitutionalism. **Dalhousie Law Journal**, v. 31, p. 1-54, 2008. p. 6-7.
[277] DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and Democracy. **European Journal of Philosophy**, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995. p. 2-3.

legitimidade é conquistada em um processo de justificação da decisão perante os interessados e afetados por ela. Assim, adoto uma concepção semelhante à de Simone Chambers,[278] que ressalta o papel do debate, da justificação e da busca pela compreensão dos argumentos contrários no debate público, mas renuncia à incessante busca por um consenso espontâneo entre os debatedores.

Então, qual o objetivo da deliberação? A pesquisa de Conrado Hübner Mendes[279] ajuda a esclarecer. Como explica o autor, não existe apenas um tipo de consenso possível. Ao falarmos sobre consenso, costumamos pensar no tipo espontâneo, no qual todos os envolvidos aprovam a solução encontrada. Contudo, como dito, muitas vezes ele não será possível, ou será provisório. Nesse caso, surgem os legítimos consensos por acordo, que podem ser de dois tipos. O primeiro tipo é a parceria, quando uma parte faz concessões para o seu debatedor, por não ter certeza da resposta certa, mostrando humildade e flexibilidade. O segundo tipo é o pragmático, feito quando o debatedor percebe que não alcançará um acordo sobre o que, na sua opinião, é a melhor opção, e, assim, faz uma concessão para a segunda melhor alternativa ser aceita. Apenas quando nenhum tipo de acordo for possível, seja por limitações circunstanciais, seja por desacordos insuperáveis,[280] parte-se para outros mecanismos de decisão, como a votação.

Em segundo lugar, é preciso reavaliar o que se entende por argumentação racional. Como ideal regulativo, semelhante ao dever de civilidade de Rawls,[281] defende-se que, no debate político, é necessário utilizar os melhores argumentos, os quais possam ser compreendidos, aceitos, ou, pelo menos, não objetados pelos demais. Nesse ideal, tentamos manter a empatia mútua, enxergando o problema com a perspectiva do outro, considerando seriamente seus argumentos e estando abertos a modificar nosso próprio pensamento. Ainda assim, por mais que haja um esforço sincero para alcançar esse referencial, nossas emoções, nossas visões de mundo, as preferências pessoais, nossas heurísticas e nossos vieses irão interferir na compreensão do problema e no processo

[278] CHAMBERS, Simone. Deliberative democratic theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, n. 1, p. 307-326, 2003. p. 309.
[279] MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 26-28.
[280] MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 16.
[281] Cf. RAWLS, John. **O liberalismo político**. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. Ática: São Paulo, 2000. p. 263-264; RAWLS, John. The idea of public reason revisited. **The University of Chicago Law Review**, v. 64, n. 3, p. 765-807, 1997. p. 770-771.

argumentativo. Portanto, a ideia de racionalidade deliberativa também precisa ser ampliada, incluindo a influência das emoções e da retórica.[282]

Terceiro, é preciso estar ciente de que não existe uma última palavra sobre as grandes divergências políticas e morais. A falibilidade da razão exige a abertura contínua a novos debates no processo democrático.[283] A permanente possibilidade de iniciar novas deliberações é especialmente importante no Direito, tendo em vista a interminável discussão sobre quem possui a última palavra sobre a interpretação constitucional. Ao final de uma rodada deliberativa, uma solução provisória é alcançada, podendo ser questionada futuramente. Em um caso específico, a decisão prevalente pode ser do Judiciário, do Legislativo ou do Executivo, sem que a nenhum deles seja atribuída a supremacia constitucional.[284]

Em quarto lugar, a legitimidade da atuação judicial em uma democracia deliberativa não depende apenas de sua concordância com a vontade dos outros Poderes ou com a opinião pública. Geralmente, os críticos do *judicial review* consideram como legítimas apenas as decisões pautadas em consensos prévios, encontrados em leis e atos normativos produzidos pelo Legislativo.[285] Porém, em uma democracia deliberativa, a legitimidade de decisões judiciais pode ser conquistada *a posteriori*, na medida em que estimulam o debate público, tanto entre as instituições estatais, como destas com a sociedade civil.[286]

O sentido das normas constitucionais não é estático, pelo contrário, existem profundos desacordos sobre os sentidos possíveis, e diversas narrativas concorrentes se desenvolvem na sociedade para conferir conteúdo aos direitos.[287] Ao tomar uma decisão, o Judiciário opta por uma dessas narrativas em detrimento das concorrentes. Como

---

[282] THOMPSON, Dennis F. Deliberative democratic theory and empirical political science. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 497-520, 2008.
[283] MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 15.
[284] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2015a. p. 3. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10499116. Acesso em: 29 mar. 2022.
[285] SIMON, William H. Justice and Accountability: Activist Judging in the Light of Democratic Constitutionalism and Democratic Experimentalism. **Law, Culture and the Humanities**, v. 15, n. 3, p. 602-621, 2016. p. 618-621.
[286] HOECKE, Mark Van. Judicial review and deliberative democracy: a circular model of law creation and legitimation. **Ratio Juris**, v. 14, n. 4, p. 415-423, p. 420-421, 2001.
[287] COVER, Robert M. Foreword: Nomos and narrative. **Harvard Law Review**, v. 97, p. 4-68, 1983. p. 4-7.

explica Robert Cover,[288] os sentidos normativos nascem dentro de grupos sociais com diferentes visões de mundo, que constroem narrativas para dar sentido ao Direito. O Judiciário teria uma função "juricida", sendo o responsável não por criar direito, mas por escolher qual dentre as narrativas conflitantes será oficialmente adotada, "matando" as demais interpretações. Apesar de concordar com a descrição de Cover, discordo da avaliação negativa. A decisão judicial só será "juricida" se o tribunal em questão adotar o equivocado pressuposto de que possui a última palavra sobre a Constituição. Entretanto, se adotarmos como pressupostos o diálogo institucional e a inexistência de uma última palavra, a decisão judicial pode evidenciar uma narrativa que é ignorada pelos demais Poderes.[289]

Em uma sociedade dividida por desacordos constitucionais, um sistema que tenta determinar definitivamente o sentido da Constituição corre o risco de segregar ou afastar grupos que discordam do pensamento dominante. Por outro lado, um sistema que torna a tarefa interpretativa um empreendimento aberto e constante convida os diferentes segmentos sociais a debaterem o sentido da Constituição. O conflito nem sempre deve ser evitado, sendo, na verdade, uma característica natural da ordem democrática. É por meio do conflito de movimentos sociais e visões de mundo que diferentes interpretações disputam e, na medida em que são refinadas pela disputa, inclusive absorvendo considerações das visões opostas, tornam-se viáveis para serem adotadas pelos agentes públicos.[290] Nesse caso, um Judiciário pautado pelo diálogo institucional[291] pode contribuir para preservar a deliberação política e estimulá-la.[292]

---

[288] COVER, Robert M. Foreword: Nomos and narrative. **Harvard Law Review**, v. 97, p. 4-68, 1983. p. 40-41.

[289] ESKRIDGE JR., William N. Pluralism and Distrust: How Courts Can Support Democracy by Lowering the Stakes of Politics. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 114, n. 6, p. 1279-1328, abr. 2005. p. 1312-1313.

[290] SIEGEL, Reva B. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and the Constitutional Change: The Case of the de facto ERA. **California Law Review**, v. 94, p. 1323-1420, 2006. p. 1328-1333.

[291] É importante ressaltar que alguns autores considerariam o modelo de diálogo e democracia deliberativa aqui proposto uma resposta insuficiente, tendo em vista a necessidade de uma inclusão mais radical do povo na tomada de decisão pública. Sobre o tema, Cf. GARGARELLA, Roberto. Why Do We Care about Dialogue?: "Notwithstanding Clause", "Meaningful Engagement" and Public Hearing: A Sympathetic but Critical Analysis. *In*: YOUNG, Katharine G. (ed.). **The Future of Economic and Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 212-232.

[292] Sobre o tema, Cf. SIEGEL, Reva B. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and the Constitutional Change: The Case of the de facto ERA. **California Law Review**, v. 94, p. 1323-1420, 2006; POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, p. 373-433, 2007; POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Democratic Constitutionalism. *In*: BALKIN, Jack; SIEGEL, Reva B. (org.). **Constitution 2020**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 25-34. POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Constitucionalismo democrático: por una reconciliación entre Constitución y pueblo. Trad. Leonardo García Jaramillo. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.

Em países do Sul Global, com democracias jovens e ainda disfuncionais, a contribuição das Cortes Constitucionais é ainda mais relevante para manter e aperfeiçoar o sistema democrático.[293] As novas democracias, estabelecidas na segunda metade do século XX, colocam as Cortes Constitucionais em uma posição central na proteção das instituições, sendo as responsáveis pela guarda do texto constitucional e pela proteção dos direitos fundamentais.[294] Assim, o exercício da jurisdição constitucional não deve obstruir a democracia, pelo contrário, deve promover as pré-condições necessárias à sua existência[295] e que podem ser ameaçadas pelos Poderes majoritários. Para isso, pode questionar as razões pelas quais os demais Poderes tomaram decisões que comprometem direitos fundamentais, especialmente nos casos em que grupos vulneráveis e minoritários são prejudicados.[296]

De forma semelhante, Mattias Kumm[297] argumenta que o controle judicial de constitucionalidade institucionaliza a prática socrática da contestação, fazendo com que as autoridades demonstrem que suas decisões estão fundamentadas em boas razões. O autor afirma que a democracia liberal tem dois compromissos complementares: que as eleições promovam o igual direito ao voto e que a contestação socrática garanta que os indivíduos tenham o direito de pedir a justificativa dos atos públicos. Enquanto o Legislativo realiza o compromisso com a igualdade política, o *judicial review* representa o compromisso da justificação, exigindo que decisões públicas restritivas de direitos sejam devidamente fundamentadas.

No entanto, reconhecer que o Judiciário pode contribuir com o debate público, questionando algumas decisões do Executivo e do Legislativo e apresentando novos argumentos sobre o tema, não deve levar à conclusão de que os juízes são mestres da argumentação moral,[298] conhecedores do caminho para o progresso civilizatório[299] ou que

---

[293] LANDAU, David. A Dynamic Theory of Judicial Role. **Boston College Law Review**, v. 55, p. 1501-1562, 2014. p. 1502-1503.
[294] ISSACHAROFF, Samuel. Constitutional courts and democratic hedging. **Georgetown Law Journal**, v. 99, p. 961-1012, 2010. p. 962.
[295] VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição como reserva de justiça. **Lua Nova**, São Paulo, n. 42, p. 53-97, p. 79, 1997.
[296] ESKRIDGE JR., William N. Pluralism and Distrust: How Courts Can Support Democracy by Lowering the Stakes of Politics. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 114, n. 6, p. 1279-1328, abr. 2005. p. 1297.
[297] KUMM, Mattias. Institutionalising socratic contestation: the rationalist human rights paradigm, legitimate authority and the point of judicial review. **European Journal of Legal Studies**, v. 1, p. 153-183, 2007.
[298] WALDRON, Jeremy. Judges as moral reasoners. **International Journal of Constitutional Law**, v. 7, n. 1, p. 2-24, 2009.
[299] BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, v. 5, Número Especial, p. 23-50, 2015. p. 42.

representam o povo.[300] Juízes não são detentores de uma racionalidade superior ou vistos como representantes da vontade do "povo", tomado como uma figura homogênea e com uma vontade clara.[301] Pensamentos assim levam a um discurso judicial populista, o que não é aceitável.

Defendo que o Judiciário pode funcionar como um instrumento subsidiariamente democrático, na medida em que dá visibilidade para narrativas de grupos excluídos do processo político tradicional,[302] protege direitos fundamentais em sua função contramajoritária, monitora a constitucionalidade da atuação governamental[303] e questiona ações que violem gravemente a Constituição. Ao questionar a atuação do Legislativo e do Executivo em casos graves, como os litígios estruturais, colabora com a democracia, uma vez que os agentes eleitos precisam justificar publicamente as suas escolhas. E como já foi dito: a legitimidade democrática não é conquistada apenas no dia do voto. Deve ser constantemente renovada, mediante o processo de justificação pública feito pelos agentes eleitos.

Apresentado o modelo de democracia defendido, é mais fácil entender os princípios que caracterizam o processo estrutural democrático: participação, justificação e publicidade. Os três são essenciais à democracia deliberativa, na qual decisões não são tomadas apenas com base na autoridade ou na soma de votos, mas decorrem de uma confrontação pública entre razões opostas. Agora, veremos a importância da aplicação dos três princípios aos processos estruturais. Além de existir um valor intrínseco no desenvolvimento de um processo público, com ampla participação dos interessados e que promova a justificação do Poder Público, acredita-se que os três princípios favorecem uma tutela estrutural efetiva.

---

[300] ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. **International Journal of Constitutional Law**, v. 3, n. 4, p. 572-581, 2005; BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, p. 23-50, 2015. p. 39-42.

[301] PEREIRA, Jane Reis Golçaves. Representação democrática do Judiciário: reflexões preliminares sobre os riscos e dilemas de uma ideia em ascensão. **Juris Poiesis**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 17, p. 343-359, 2014. p. 352-353.

[302] ESKRIDGE JR., William N. Pluralism and Distrust: How Courts Can Support Democracy by Lowering the Stakes of Politics. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 114, n. 6, p. 1279-1328, abr. 2005. p. 1297.

[303] LAW, David S.. A Theory of Judicial Power and Judicial Review. **Georgetown Law Journal**, Washington, v. 97, n. 1, p. 723-801, 2009. p. 725-733.

1.5.2. Participação e o papel do Judiciário como fórum de protestos em processos estruturais

Até aqui, vimos que o Judiciário pode desempenhar dois papéis principais. O primeiro e mais conhecido é o papel de adjudicador de disputas entre dois diferentes polos de interesse. Há uma relação direta entre a função adjudicadora e o processo civil tradicional, definido no tópico 1.1 como bipolar, adversarial e voltado à reparação de danos passados. No segundo papel, desempenhado em ações estruturais, o juiz não é apenas árbitro, assemelhando-se também a um coordenador. O foco não é apenas decidir qual das partes tem razão e, com base nisso, determinar uma indenização ou reparação para o vencedor do processo. O objetivo é promover a readequação de instituições ou políticas públicas, a partir do diálogo e da colaboração com os outros Poderes.

Porém, há um terceiro papel, identificado por Jules Lobel:[304] os tribunais podem atuar como fórum de protestos. Nessa perspectiva, o Judiciário é visto como um meio para que os movimentos sociais e políticos comuniquem e defendam sua agenda política,[305] viabilizando a participação de grupos que estão excluídos dos fóruns políticos tradicionais. Importante ressaltar, como Lobel faz, que esse modelo não anula os dois papéis anteriores, mas complementa-os. Além disso, enquanto a vitória é fundamental nos dois outros modelos, ela perde sua essencialidade no terceiro, ainda que seja almejada. Um objetivo tão relevante quanto a vitória é fortalecer o movimento social, chamar atenção para uma causa ou pressionar o Poder Público para tomar uma decisão específica.[306]

As ideias de Lobel estão relacionadas aos autores da mobilização social pelo Direito (*legal mobilization*), cuja produção acadêmica se tornou especialmente relevante nas décadas de 1980 e 1990. A *legal mobilization* engloba qualquer tipo de processo por meio do qual indivíduos ou atores coletivos utilizem normas, precedentes, discursos ou símbolos jurídicos para influenciar o processo legislativo, as políticas públicas ou os comportamentos sociais.[307] Importante notar que a mobilização social pelo Direito faz com que os órgãos judiciais se tornem instituições participativas, na medida em que

---

[304] LOBEL, Jules. Courts as forums for protest. **UCLA Law Review**, v. 52, p. 477-561, 2004.
[305] AMADO, Marco Aurélio Nascimento. **Da juristocracia à ampliação do acesso jurisdicional à sociedade civil e o prelúdio para uma Corte Constitucional brasileira**: a experiência da Corte Constitucional Colombiana em perspectiva. Tese (Pós-Doutorado) – Programa de pós-graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. p. 27.
[306] LOBEL, Jules. Courts as forums for protest. **UCLA Law Review**, v. 52, p. 477-561, 2004. p. 480.
[307] VANHALA, Lisa. Legal opportunity structures and the paradox of legal mobilization by the environmental movement in the UK. **Law & Society Review**, v. 46, n. 3, p. 523-556, 2012. p. 524.

favorecem a participação de grupos excluídos do processo político tradicional. Como dito no tópico anterior, o Judiciário pode dar visibilidade para demandas sociais relevantes e fomentar o debate público sobre o tema, fortalecendo a democracia deliberativa.

A proposta pode parecer radical e assustar alguns leitores, especialmente aqueles que acreditam na estrita e irreal separação entre Direito e Política.[308] Para essa perspectiva, o ambiente legítimo para a defesa de demandas sociais e políticas é apenas o Legislativo, cujas decisões traduzem a vontade do povo. Mas se reconhecermos que a identificação entre povo e Legislativo é utópica[309] e excludente, perceberemos a importância do Judiciário como fórum de protestos.

Em sua pesquisa, Lobel enfrentou posições contrárias. Segundo o autor, parte da doutrina e dos tribunais acha incompatível com a história constitucional americana defender um papel desse tipo para o Judiciário. No entanto, Lobel mostra que os tribunais americanos já desempenham a função desde o século XIX. O autor menciona o exemplo de Salmon Chase, abolicionista que advogava para escravos fugitivos com pouca esperança de vitória nos tribunais.[310] O objetivo principal de Chase era utilizar o Judiciário para dar visibilidade à causa abolicionista e fomentar o debate público sobre a escravidão, o que viabilizou a influência dos seus casos no movimento abolicionista e no discurso republicano.

No século XX, o Judiciário seguiu desempenhando a função de fórum para protestos, sendo o caso *Brown* um dos principais exemplos. Não se tratava apenas de uma ação para garantir a matrícula escolar de Linda Brown. O objetivo era fortalecer o combate à segregação racial do país e criar um precedente favorável ao movimento negro, fortalecendo a mobilização social em torno do tema.[311] Consequentemente, a Suprema Corte americana funcionou também como um fórum de protestos para um grupo vulnerável e excluído do processo político tradicional.

---

[308] ROSENBERG, Gerald N.. **The Hollow Hope**: can courts bring about social change?. Chicago: The University of Chicago Press, 1993; MELLO, Patricia Perrone Campos. 'A vida como ela é': comportamento estratégico nas cortes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 688-718, 2018; MURPHY, Walter F.. **Como os juízes decidem**? Elementos de Estratégia Judicial. Tradução: Amauri Saad. Londrina: Educação, Direito e Alta Cultura, 2022.

[309] KUMM, Mattias. Institutionalising socratic contestation: the rationalist human rights paradigm, legitimate authority and the point of judicial review. **European Journal of Legal Studies**, v. 1, p. 153-183, 2007. p. 174.

[310] LOBEL, Jules. Courts as forums for protest. **UCLA Law Review**, v. 52, p. 477-561, 2004. p. 493-495.

[311] MEYER, David S.; BOUTCHER, Steven A. Signals and spillover: Brown v. Board of Education and other social movements. **Perspectives on Politics**, v. 5, n. 1, p. 81-93, 2007. p. 83.

As decisões de *Brown* foram fundamentais para fortalecer o movimento negro contra a segregação racial nos Estados Unidos. A litigância estratégica[312] desenvolvida pela *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP) em prol de direitos e liberdades individuais, diretamente influenciada por *Brown*, foi fundamental para o movimento negro e a sua luta por direitos civis e liberdades individuais.[313] Os resultados obtidos influenciaram outros grupos vulneráveis a desenvolver estratégias jurídicas em prol da sua causa, citando-se como exemplos os movimentos feminista, ambiental, dos direitos do consumidores, dos direitos dos presos, entre outros.[314]

Reconhecer o papel do Judiciário como fórum de protestos não significa torná-lo o solucionador de todos os problemas políticos e sociais, mas um colaborador na superação de falhas existentes na atuação dos demais Poderes. No processo legislativo e na elaboração de políticas públicas, as instituições envolvidas podem ser prejudicadas por alguns pontos cegos, deixando de considerar fatos e argumentos importantes para a proteção de direitos fundamentais. Podemos mencionar três pontos cegos principais:[315] o de aplicação, já que o Legislativo e o Executivo, ao elaborarem uma lei ou outro ato normativo, não conseguem prever todas as consequências advindas de sua aplicação; o de perspectiva, pois, durante a elaboração de leis e políticas públicas, as perspectivas de grupos vulneráveis e marginalizados, geralmente pouco influentes nos fóruns políticos, podem não ser consideradas adequadamente; e, por fim, o da inércia, quando o Poder Público permanece apático diante de um problema que compromete os direitos fundamentais de determinados segmentos.

---

[312] O litígio estratégico consiste numa prática voltada para a transformação da realidade social, cujo objetivo é judicializar importantes questões constitucionais que não receberam o devido tratamento pelo poder público, buscando conferir visibilidade ao objeto de reivindicação e alcançar o reconhecimento ou a ampliação do conteúdo do direito pelas vias ordinárias próprias. Em um litígio estratégico, o objetivo principal não é, necessariamente, a vitória. O mais comum é que busquem publicizar e fomentar o debate público sobre uma questão relevante, ainda que os pedidos formulados no processo não sejam acolhidos pelo Judiciário. Sobre o tema, Cf. NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais?. **Pensar** – Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022.

[313] Cf. MEIER, August; BRACEY, John H. The NAACP as a Reform Movement, 1909-1965: "To Reach the Conscience of America". The Journal of Southern History, v. 59, n. 1, p. 3-30, 1993; MINCHIN, Timothy J. Making best use of the new laws: the NAACP and the fight for civil rights in the south, 1965-1975. **The Journal of Southern History**, v. 74, n. 3, p. 669-702, 2008.

[314] FANTI, Fabiola. Movimentos sociais, Direito e Poder Judiciário: um encontro teórico. *In*: ENGELMANN, Fabiano (org.). **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 241-274, p. 244.

[315] DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. **International Journal of Constitutional Law**, v. 5, n. 3, p. 391-418, 2007. p. 402-403.

Para enfrentar os pontos cegos, a última alternativa para alguns grupos é o recurso ao Judiciário.[316] Nesses casos, juízes e tribunais podem analisar as consequências resultantes de uma legislação ou política após a sua elaboração, identificar situações de graves violações de direitos e atuarem como catalisadores na superação dos pontos cegos existentes.[317] Em síntese, a participação democrática, ainda que primariamente exercida pelo voto para cargos no Executivo e no Legislativo, não se encerra aí. É possível recorrer ao Judiciário para questionar ações dos demais poderes,[318] dar visibilidade para demandas sociais relevantes e possibilitar a participação de grupos que não são adequadamente representados nos outros Poderes.

Dito isso, resta saber qual a importância da participação no processo estrutural, que possui tanto um valor intrínseco quanto um valor instrumental.[319] O valor intrínseco decorre da inclusão de grupos historicamente marginalizados, que, dessa forma, podem ter expressão política, influenciar o processo de tomada de decisão pública e pressionar o Poder Público para que solucione graves litígios estruturais.[320] A participação faz com que esses grupos sejam tratados com dignidade e exerçam sua autonomia, contribuindo com a transformação da realidade na qual estão inseridos.[321] Como ressaltam Souza Neto e Sarmento, "O cidadão e os movimentos sociais devem ter sempre a possibilidade de lutar, nos mais diversos espaços – no Judiciário e fora dele –, pela sua leitura da Constituição, buscando aproximar as práticas constitucionais do seu ideário político e de suas utopias".[322]

---

316 FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças sociais "de baixo para cima" ou "de cima para baixo"?. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 20, n. 34, p. 85-113, 2022. p. 105.

317 SCOTT, Joanne; STURM, Susan. Courts as catalysts: re-thinking the judicial role in new governance. **Columbia Journal of European Law**, v. 13, p. 565-594, p. 575, 2006.

318 KUMM, Mattias. Institutionalising socratic contestation: the rationalist human rights paradigm, legitimate authority and the point of judicial review. **European Journal of Legal Studies**, v. 1, p. 153-183, p. 174, 2007.

319 Estamos acostumados a separar o valor intrínseco dos valores instrumentais, por isso, mantive a diferenciação no texto. No entanto, concordo com John Dewey, que defende uma relação contínua entre valor intrínseco e valores instrumentais. Como argumenta o autor, na maior parte da nossa vida, realizamos atividades que têm valor instrumental e, ao mesmo tempo, são valorosas por si mesmas. Quando isso não acontece, podemos estar diante de uma situação patológica. Um exemplo disso é o trabalho. Podemos trabalhar movidos pelo dinheiro, mas se não enxergarmos algum valor inerente à função que exercemos, adoeceremos psicologicamente ou não conseguiremos seguir no ramo por muito tempo. (DEWEY, John. **Theory of Valuation**. Chicago: University of Chicago Press, 1939. p. 40-50).

320 LIEBENBERG, Sandra. Participatory Justice in Social Rights Adjudication. **Human Rights Law Review**, [s.l.], v. 18, n. 4, p. 623-649, p. 626, 2018.

321 VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 80-82.

322 SOUZA NETO, Cláudio Cruz; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Quaestio Iuris**, v. 6, n. 2, p. 119-161, 2013. p. 160.

Apesar do seu valor intrínseco, a participação, no âmbito processual, também deve ser considerada como um instrumento do processo, uma vez que contribui para a realização do direito material.[323] No capítulo 4, quando estudarmos os mecanismos de democratização do processo estrutural, o objetivo não será maximizar a participação em detrimento da efetividade. Pelo contrário, o grau de participação será determinado pela possibilidade de gerar consequências práticas significativas para o segmento social afetado pelo litígio.[324]

Existem relevantes razões práticas para promover a participação processual. Primeiro, a participação faz parte do conteúdo essencial do devido processo legal. Não basta que o processo siga regras previamente estabelecidas. É preciso que as partes atuem ativamente na construção da decisão judicial e compreendam o que acontecerá com elas e quais as justificativas para isso. Sobre o tema, Edilson Vitorelli afirma que:

> Em "O processo", de Franz Kafka, provavelmente a mais célebre obra literária a retratar um modelo processual indesejável, boa parte da angústia vivida pela personagem decorre não dos efeitos diretos ocasionados pela situação, mas de seu caráter incompreensível e da imprevisibilidade do rito processual que se desenvolve. A essência do devido processo legal é a participação no processo, que permite ao interessado compreender o desenrolar de acontecimentos que resultarão na decisão.[325]

A participação – direta e indireta – permite que os interessados, as partes e os demais afetados pelo resultado do processo o acompanhem, compreendam as suas etapas e os atos praticados e, assim, tenham segurança e previsibilidade do que irá acontecer.[326] Na medida em que os titulares dos direitos discutidos têm oportunidades significativas de participar dos atos praticados e de influenciar a decisão final, haverá uma maior efetividade do devido processo legal e de seus elementos essenciais, como a previsibilidade, a ampla defesa e o contraditório.[327]

---

[323] COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019. p. 97-98; VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: quatro princípios pragmáticos de implementação. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, v. 1, n. 43, p. 93-109, jan./jun. 2022. p. 105.

[324] VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 57

[325] VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 119

[326] VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 20.

[327] CÂMARA, Alexandre Antônio Franco Freitas. Dimensão processual do princípio do devido processo constitucional. **Revista de Estudos e Debates**, v. 2, n. 2, p. 55-68, 2017. p. 64.

Segundo, é possível identificar um ganho epistêmico decorrente da pluralidade de argumentos trazidos pelos participantes. A diversidade de perspectivas favorece a deliberação necessária em processos desse tipo e colabora para a identificação de soluções mais adequadas ao caso.[328] Este ponto é especialmente importante se reconhecermos a importância das demandas e das necessidades dos grupos afetados pelo litígio estrutural. Além de serem as vítimas das violações sistemáticas, são eles que irão viver com as consequências das políticas públicas desenvolvidas para o caso. O diálogo com os grupos afetados, além de ser essencial para um tratamento digno,[329] pode ajudar a formular políticas mais eficientes.

A participação também favorece uma atuação mais aberta e cooperativa dos órgãos públicos envolvidos no litígio estrutural. O sucesso na implementação de medidas estruturantes depende da colaboração daqueles que devem implementar, apoiar e viver com suas consequências.[330] Em um processo estrutural democrático, os agentes públicos poderão receber importantes *inputs* sobre como aprimorar sua atuação, bem como terão a oportunidade de justificar suas decisões e apresentar as dificuldades logísticas, materiais e orçamentárias que enfrentam para transformar a realidade inconstitucional. Uma atuação judicial dialógica, aberta à participação da comunidade e dos agentes públicos responsáveis, favorece a cooperação e a aceitação da decisão.[331]

Por último, mas não menos importante, a participação favorece o efeito desestabilizador, defendido por Sabel e Simon[332] a partir da ideia de *destabilization rights.*[333] O processo estrutural permite que o *status quo* seja questionado, fazendo com que a sua legitimidade presumida seja enfraquecida. A desestabilização torna a preservação do estado de coisas contrário ao Direito uma opção estigmatizada, exigindo que as instituições e os agentes públicos modifiquem sua atuação para solucionar o litígio.

---

[328] MAHOMEDY, Sameera. **The potential of meaningful engagement in realising socio-economic rights**: Addressing quality concerns. 2019. 171f. Dissertação (Mestrado) – Law, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2019. p. 15.

[329] MCCANN, Michael W. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos usuários. In: DUARTE, F.; KOERNER, A. (org.). **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal/Escola da Magistratura Regional Federal, Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito**. Rio de Janeiro: EMARF - TRF 2ª Região, 2010. p. 175-196.

[330] STURM, Susan. **The Promise of Participation**. Iowa Law Review, v. 78, p. 981-1010, 1993. p. 989.

[331] STURM, Susan. **The Promise of Participation**. Iowa Law Review, v. 78, p. 981-1010, 1993. p. 996-997.

[332] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004. p. 1020.

[333] UNGER, Roberto Mangabeira. **False necessity**: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p. 530.

Como apontam os autores, a ampliação da participação dos interessados no litígio faz parte do efeito desestabilizador.[334] Afinal, a Administração Pública sofrerá uma pressão maior para modificar o *status quo*, deverá considerar as demandas dos participantes e justificar suas escolhas para um número maior de participantes.

Apesar da importância da participação pública, o Judiciário brasileiro, assim como outras instituições do País, vive em um estado de impermeabilidade constitucional. Daniel Cappechi,[335] em pesquisa sobre o tema, apresenta a impermeabilidade em duas dimensões: a primeira é a dificuldade que as entidades de defesa de direitos e os movimentos sociais enfrentam para levarem suas demandas à jurisdição constitucional e obterem uma tutela efetiva; a segunda é a dificuldade que esses grupos têm para trazerem suas visões e narrativas constitucionais para o centro do debate jurisdicional. A solução para o problema seria a combinação entre o diálogo institucional e os "diálogos com a cidadania", os quais ocorrem sempre que uma instituição estatal, em sua atividade de interpretar a Constituição, considera os argumentos apresentados por diversos atores e movimentos sociais, não apenas por aqueles que possuem mais recursos econômicos, políticos e jurídicos.[336]

Falar em impermeabilidade constitucional pode soar como uma visão excessivamente pessimista do Judiciário, especialmente do STF. Afinal, o Tribunal conhece e julga favoravelmente ações que tratam de temas polêmicos e que beneficiam grupos vulneráveis, como a constitucionalidade das uniões homoafetivas, a criminalização da homotransfobia, a inconstitucionalidade do sistema prisional e as ameaças à vida de grupos indígenas e quilombolas durante a pandemia. Porém, quando analisamos o conjunto de ações julgadas pelo Tribunal, percebemos que as matérias relacionadas aos direitos fundamentais de grupos vulneráveis são apenas a ponta do *iceberg*. Em pesquisa sobre o tema, Fabiana Luci, Diego Falavinha e Simone Braghim resumem o problema:

---

[334] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004. p. 1076-1079.

[335] NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 19

[336] NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 20; BENVINDO, Juliano Zaiden, The Seeds of Change: Popular Protests as Constitutional Moments. **Marquette Law Review**, v. 99, n. 2, p. 363-426, 2015.

> Sabemos que o Supremo tem sim decidido casos de grande impacto na organização da vida social, econômica e política do país, como os temas já mencionados nesse artigo. Mas olhando para a lista das 1.576 ADIns que ainda aguardavam julgamento no início de agosto de 2015, algumas delas esperando um desfecho há mais de uma década, encontramos temáticas de grande relevo como a demarcação e titulação de terras quilombolas (ADI 3239); a classificação indicativa e a proteção à criança e ao adolescente (ADI 2404), o financiamento de campanhas eleitorais (ADI 4650), a cobrança pela utilização de recursos hídricos (ADI 3336), a produção e comercialização de amianto (ADI 3357), entre outras tantas. Enquanto isso, do total de 2.718 ADIns com decisão final, sabemos que cerca de 41% delas dizem respeito a temáticas do funcionalismo público, tratando das prerrogativas de cargos e da organização de carreiras públicas, sobretudo remuneração.[337]

Se o Judiciário tem potencial para ser um fórum de protestos, possibilitando que grupos vulneráveis articulem demandas que não encontram apoio no Executivo e no Legislativo,[338] então é preciso desenvolver e fortalecer mecanismos que reduzam a impermeabilidade constitucional, bem como ampliem a participação na construção e na implementação da decisão judicial. No processo estrutural, a participação deve ocorrer em dois momentos importantes: 1. Antes da decisão estrutural, enquanto se discutem quais as violações existentes e quais medidas o Judiciário deve adotar para solucionar o litígio; 2. Depois da decisão estrutural, na elaboração do plano de ação e no monitoramento de sua implementação. Retornaremos ao ponto no capítulo 4.

1.5.3. Publicidade e justificação: a importância do monitoramento judicial

Atualmente, muito se fala sobre a *accountability* da Administração Pública: a importância da prestação de contas e da responsabilização do Poder Público por suas escolhas.[339] O termo se refere à "necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades.".[340] Assim, os três pilares da *accountability* são

---

[337] OLIVEIRA, Fabiana Luci de. FALAVINHA, Diego H. S. BRAGHIN, Simone. Processo Decisório no STF e o caso da Reforma do Judiciário. **Direito e Práxis**, v. 7, n. 12, p. 365-394, 2015. p. 377.
[338] NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 59.
[339] ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82-97, p. 84-85, 2011.
[340] TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 29-46, 2013. p. 30.

publicidade de informações, justificação de decisões e responsabilização pelas escolhas feitas.[341]

Contudo, não é incomum que políticas sejam desenvolvidas sem consulta prévia aos grupos afetados, ou que o Poder Público permaneça inerte diante de situações de profundas e reiteradas violações a direitos fundamentais. Quando ações individuais ou coletivas são ajuizadas para questionar as escolhas alocativas dos gestores, costuma-se recorrer ao argumento – nem sempre comprovado – da reserva do possível para escapar à necessidade de desenvolver políticas adequadas.[342]

Uma Administração Pública pouco afeita à justificação pode fazer sentido no modelo cínico de democracia, defendido por Posner. Nesse caso, a participação do povo se resume a uma aprovação periódica. De tempos em tempos, novas eleições são realizadas, e os cidadãos mostram em qual projeto de governo depositam sua confiança. Essa visão de democracia pressupõe uma legitimidade de investidura que sempre irá acompanhar as futuras decisões políticas.

Por outro lado, a democracia participativa e deliberativa não se resume às eleições, englobando também o que acontece no intervalo entre diferentes pleitos eleitorais. Aqueles que recebem um mandato político têm a legitimidade de investidura, mas precisam continuamente atuar para mantê-la ao longo do seu exercício, mediante as justificativas que apresentam para as suas decisões.[343] O modelo deliberativo pressupõe uma cultura de justificação, na qual as decisões dos agentes públicos não são sustentadas apenas pelo medo ou pela força, mas pela qualidade dos argumentos.[344] Assim, "A responsabilidade do representante não consiste apenas em relatar aos cidadãos como cumpriu o mandato por eles autorizado ou como serviu aos seus interesses, mas também em persuadi-los da adequação de suas avaliações.".[345]

---

[341] ROBL FILHO, Ilton Norberto. ***Accountability* e independência judiciais**: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no estado democrático de direito brasileiro. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Rio de Janeiro, 2012. p. 88

[342] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 592.581**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2015b. p. 91. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964. Acesso em: 28 mar. 2022.

[343] THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. As ações coletivas e a judicialização de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: possibilidades e limites. **MPMG jurídico**, v. 17, p. 33-36, p. 36, 2009.

[344] MUREINIK, Etienne. A bridge to where?. Introducing the Interim Bill of Rights. **South African Journal on Human Rights**, v. 10, n. 1, p. 31-48, 1994. p. 32.

[345] YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Tradução: Alexandre Morales. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006. p. 155.

Diretamente ligados à justificação estão o dever de publicidade da Administração Pública e o direito fundamental à informação. A Constituição de 1988, em seu art. 5º, XIV, assegura o direito fundamental à informação, que possui uma dupla dimensão: o direito de emitir e receber informações e o dever de informar, o qual não se aplica apenas à imprensa, mas também aos órgãos públicos.[346] Quanto à publicidade, o art. 37, *caput*, estabelece-a como princípio fundamental da Administração Pública direta e indireta e, em seu §3º, II, determina que os usuários de serviços públicos podem ter acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Já o art. 163-A determina que os entes federados devem disponibilizar suas informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais. Para completar, os incisos XIV e XXXIII do art. 5º, estabelecem o direito de acesso à informação, bem como a regra geral de uma atuação transparente do Poder Público, salvo em casos nos quais o sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Analisando a preocupação da Constituição de 1988 com a publicidade e com o acesso à informação, Daniel Sarmento afirma que:

> A transparência proporcionada pelo acesso à informação talvez seja o melhor antídoto para a corrupção, para as violações de direitos humanos e para a ineficiência governamental. Na conhecida frase de Louis Brandeis, "a luz solar é o melhor dos desinfetantes". Não por outra razão, os regimes autoritários têm ojeriza à transparência, buscando criar redoma de opacidade ao redor das suas atividades, o que frequentemente envolve a censura da imprensa e a perseguição dos críticos.[347]

Mas como o processo estrutural contribui para a publicidade e a justificação da Administração Pública? Scott e Sturm[348] ajudam a compreender. Segundo os autores, a intervenção judicial faz com que os gestores públicos reflitam sobre suas escolhas, questionando suas opiniões assentadas em preconceitos ou opiniões não fundamentadas, fazendo com que sejam responsabilizados pelas consequências de suas decisões.

Isso não significa que os juízes substituem os órgãos administrativos, revendo todas as informações fáticas e tomando as decisões finais sobre o tema. Mas eles não se restringem à deferência. O magistrado pode, por exemplo, questionar se o órgão que

---

[346] OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. **Sequência** – Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, n. 69, p. 159-182, 2014. p. 164.
[347] SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296-318, 2018. p. 312.
[348] SCOTT, Joanne; STURM, Susan. Courts as catalysts: re-thinking the judicial role in new governance. **Columbia Journal of European Law**, v. 13, p. 565-594, 2006. p. 582-583.

tomou a decisão adotou uma fonte qualificada de informações.[349] Segundo os autores, a fiscalização judicial pode exigir três importantes qualidades das decisões administrativas técnicas: excelência, independência e transparência.[350] Portanto, em um processo estrutural, quando um juiz reconhece um estado de coisas como violador de direitos fundamentais, deve exigir que os gestores públicos justifiquem as suas atuais decisões e apresentem alternativas para aprimorá-las.

Quanto à publicidade, o processo estrutural contribui para que as informações relevantes sobre as escolhas da Administração Pública e sobre as políticas a serem implementadas sejam divulgadas para os segmentos sociais afetados e para a sociedade. A transparência tem uma dupla importância. Por um lado, possibilita que os grupos afetados saibam o que esperar do plano de ação e, assim, possam fiscalizar os gestores públicos. Por outro, a publicidade contribui para atrair a atenção da opinião pública sobre o caso, aumentando a pressão para que os órgãos públicos cumpram com os seus deveres constitucionais.[351] Assim, o processo estrutural favoreceria tanto a *accountability* horizontal quanto a vertical. Explicando as duas dimensões da expressão, Fabrício Ricardo e Ilton Norberto afirmam que:

> Na *accountability* vertical típica (eleitoral), por meio da eleição, os cidadãos sancionam os agentes estatais em virtude da avaliação de seus atos e pelos resultados promovidos por representantes e autoridades eleitas. Em uma variação desse tipo de *accountability* vertical (social), as organizações da sociedade e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e exposição pública) agentes estatais eleitos ou não eleitos. Por sua vez, *accountability* horizontal (institucional) ocorre quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los.[352]

A principal forma de promover a publicidade e a justificação é o monitoramento judicial da implementação do plano de ação. Sem esse acompanhamento, é mais fácil que

---

[349] SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599, p. 598.

[350] SCOTT, Joanne; STURM, Susan. Courts as catalysts: re-thinking the judicial role in new governance. **Columbia Journal of European Law**, v. 13, p. 565-594, p. 583-584, 2006.

[351] LAW, David S.. A Theory of Judicial Power and Judicial Review. **Georgetown Law Journal**, Washington, v. 97, n. 1, p. 723-801, 2009. p. 745-750; MATTOS, Karina Denari Gomes de; VALLE, Vanice Regina Lírio do. Da efetividade decisória à transformação social: o investimento institucional em coordenação, monitoramento e transparência como peça-chave para a modernização da prestação jurisdicional. Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 66, n. 2, p. 185-212, 2021. p. 207.

[352] TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 29-46, 2013. p. 30.

a Administração Pública ignore suas obrigações. Por isso, é fundamental que o Judiciário retenha a jurisdição sobre o caso e desenvolva mecanismos adequados ao acompanhamento de suas decisões.[353] De fato, não é uma tarefa fácil, demandando tempo e criatividade, todavia, as dificuldades não devem ser uma desculpa para que o Judiciário permita que os direitos fundamentais percam a sua normatividade.[354] Antes, devem funcionar como um estímulo ao desenvolvimento de soluções inovadoras e criativas. Caso contrário, as reformas estruturais podem não sair do papel, e os grupos vulneráveis delas dependentes seguirão com seus direitos violados, sem perspectiva de resolução do problema.

[353] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Empowered Participatory Jurisprudence. **The Future of Economic and Social Rights,** [s.l.], p. 233-258, abr. 2019. p. 235-236; SHARP, Naomi. **Wrongful System Rights Violations and the Potential of Court-Sponsored Structural Reform**. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, Montreal, 1999. p. 54.

[354] BUDLENDER, Geoff. The role of the courts in achieving the transformative potential of socio-economic rights: panel discussion. **ESR Review: Economic and Social Rights in South Africa**, v. 8, n. 1, p. 9-11, 2007. p. 10-11.

2. AÇÕES ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA ALTERNATIVA EFETIVA?

Antes de conhecer a experiência de outros países e de propor mecanismos que contribuam para a democratização do processo estrutural no Brasil, é preciso saber como ele tem sido desenvolvido no Supremo Tribunal Federal, quais as principais dificuldades encontradas por quem atua nesse tipo de demanda e quais fundamentos normativos justificam a sua utilização.

Para isso, o capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, serão analisados os fundamentos jurídicos que justificam a utilização do processo estrutural e as tentativas legislativas de regulamentá-lo; na segunda, serão apresentadas as principais ações estruturais ajuizadas no STF, alguns dos seus resultados, e as dificuldades que o Tribunal enfrenta nesse tipo de demanda.

2.1. Fundamentos normativos para o processo estrutural no Brasil

"A ideia até parece interessante, mas qual a lei que cria e regula o processo estrutural?". É um questionamento comum dos curiosos sobre o tema. Já os críticos vão além, chegam a afirmar que "[...] parte considerável dessas propostas não encontra qualquer respaldo na legislação federal atualmente vigente. Ao contrário: violam-na.".[355]

De fato, ainda não há uma lei específica que crie ou regulamente o processo estrutural no País. Contudo, isso não deve gerar espanto. Tanto nos Estados Unidos – onde o processo estrutural teve início –, como na Colômbia, na África do Sul e na Índia, o processo estrutural teve origem na Corte Constitucional ou Suprema Corte do país, que encontrou no material normativo existente fundamentos suficientes para a sua utilização.

O objetivo deste tópico é demonstrar que o Brasil também possui fundamentos jurídicos para a utilização de processos estruturais. Mas, antes, veremos algumas das recentes propostas legislativas de regulamentar o tema – e por quais razões essa não é uma tarefa fácil.

---

[355] COSTA, Eduardo José da Fonseca. **Dez senões do processo estrutural**. Empório do Direito, 2021. Disponível em: https://emporiododireito.com.br/leitura/abdpro-181-dez-senoes-do-processo-estrutural#:~:text=Trata%2Dse%20do%20processo%20em,e%20OLIVEIRA%2C%20Rafael%20Alexandria%20de. Acesso em: 18 nov. 2022.

2.1.1. As dificuldades de regulamentar um processo experimentalista

Ainda que inexista uma legislação específica sobre processos estruturais, três tentativas de regulamentá-lo merecem destaque: o Projeto de Lei (PL) nº 8.058/2014, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 736/2015, e o Projeto de Lei nº 1641/2021.

O PL nº 8.058/2014[356] é resultado do trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ). Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe foram os dois principais processualistas encarregados da elaboração do projeto, que foi proposto na Câmara dos Deputados pelo Deputado Federal Paulo Teixeira.

O objetivo do PL não é criar uma ampla regulamentação do processo estrutural. Na verdade, busca instituir um processo especial para o controle e a intervenção judicial em políticas públicas. Não à toa, o termo estrutural só é mencionado uma vez, no art. 2º, I, o qual dispõe que o processo especial instituído pela lei terá características "I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes.". Apesar disso, vários dos elementos previstos no Projeto são típicos do processo estrutural.

À época, o estudo sobre o tema ainda se iniciava no País, contando com quatro trabalhos acadêmicos principais.[357] Por isso, seria exigir muito uma precisão conceitual do Projeto, já que esse refinamento ainda está em andamento, com os debates acadêmicos e o aumento do número de pesquisas sobre o tema. O PL, por exemplo, identifica o processo especial que regulamenta com os processos estruturais, como se toda ação que trata de políticas públicas fosse, necessariamente, uma ação estrutural. Por outro lado, não tem a preocupação de diferenciar e especificar o que é um litígio estrutural, um processo estrutural e uma decisão estrutural.[358] Também não trata de forma adequada sobre mecanismos de monitoramento de decisões, fazendo apenas referências genéricas e ressaltando a importância de acompanhar o cumprimento das ordens judiciais.

---

[356] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. 2014 p. 13-14. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnk1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.

[357] JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013; ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

[358] "Em resumo, o projeto, sem embargo de conter dispositivos interessantes, parte de premissa equivocada quanto às características dos litígios que pretende resolver, retratando-os como mais simples do que são na realidade.". VITORELLI, Edislon. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 624.

Apesar de suas insuficiências, o PL tem algumas das características e dos valores que são defendidos pela maioria dos pesquisadores sobre o tema. No art. 2º, parágrafo único, afirma que o processo especial para controle judicial de políticas públicas terá as seguintes características:

> I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;
> II - policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade;
> III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;
> IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica;
> V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público;
> VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto;
> VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual;
> VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público;
> IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis;
> X – que flexibilizem o cumprimento das decisões;
> XI– que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este[359].

Das características apresentadas no art. 2º, importante ressaltar a preocupação dos autores com o caráter dialógico, colaborativo, flexível e participativo do processo. Prova disso é que em outras partes do Projeto os seus redatores pensaram na importância da construção de soluções dialógicas e participativas. Podem ser mencionados como exemplos: o art. 10, o qual afirma que o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil e de instituições especializadas, além de admitir a participação de *amicus curiae* e de instituições especializadas; o Capítulo IV, que trata de meios alternativos de solução de conflitos; e o art. 19, o qual determina que o juiz poderá nomear comissário para assegurar o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação de tutela.[360]

---

[359] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. 2014. p. 2-3. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnk1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.

[360] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. 2014 p. 7-8. Disponível em:

A segunda tentativa de regulamentação ocorreu com o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 736/2015.[361] Tendo em vista os riscos decorrentes de uma má utilização do ECI pelo STF, o senador Antônio Carlos Valadares propôs, em 11.11.2015, o PLS, que, além de estabelecer pressupostos objetivos a serem observados pelo Tribunal para o reconhecimento do ECI, determinava que o reconhecimento desse estado de coisas implicaria a celebração de um Compromisso Significativo entre o Poder Público e os segmentos populacionais afetados pelo litígio estrutural.

O PLS foi influenciado pela pesquisa de David Pardo,[362] um dos primeiros a tratar da possibilidade de aplicar o Compromisso Significativo – remédio estrutural desenvolvido pela Corte Constitucional da África do Sul – em litígios ambientais no Brasil. Uma das principais deficiências do Projeto, no entanto, é a tentativa de unificar dois remédios estruturais diferentes: o Estado de Coisas Inconstitucional, desenvolvido na Colômbia, e o Compromisso Significativo. Como veremos no próximo capítulo, as duas técnicas se distinguem não só pela sua origem geográfica, bem como pelos seus requisitos de utilização e pelo grau de interferência judicial que possibilitam.

Apesar disso, alguns pontos do PLS merecem destaque. Primeiro, é evidente a preocupação dos autores em limitar a intervenção judicial e conduzir a uma solução em conformidade com as balizas orçamentárias previstas na Constituição e nas leis que estabelecem o plano plurianual e o orçamento anual.[363] Por outro lado, os autores tiveram a preocupação de fixar o dever de o Poder Público comprovar a sua alegação de indisponibilidade financeira, facultando-se ao STF recorrer aos órgãos de controle externo e, se necessário, à contratação de perícia especializada para aferir a pertinência das alegações feitas pelo ente estatal.

---

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnk1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.

[361] SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 736/2015**. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015c. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline. Acesso em: 23 nov. 2022.

[362] PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais: uma proposta de atuação baseada no "compromisso significativo". **Revista de Direito Ambiental**, v. 72, p. 161-210, 2013.

[363] SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 736/2015**. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015c. p. 2. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline. Acesso em: 23 nov. 2022.

Um segundo ponto merece destaque. Ao estudar a experiência sul-africana, veremos que uma das principais críticas formuladas à Corte Constitucional do país, na utilização do Compromisso Significativo, é a falta de um monitoramento forte e do estabelecimento de critérios normativos que orientem o diálogo entre as partes. Cientes disso, os autores do PLS ressaltaram que são requisitos para a celebração do Compromisso Significativo: a fixação de diretrizes específicas pelo STF, a serem observadas pelo Poder Público responsável e pelos segmentos afetados na autocomposição do conflito constitucional; a prestação de informações periódicas pelas partes envolvidas ao Supremo Tribunal Federal nos prazos estipulados; a designação de representante do Supremo Tribunal Federal incumbido de fiscalizar, a cada etapa, a evolução das tratativas com vistas ao êxito do compromisso significativo; e a previsão de arbitramento da questão pelo Supremo Tribunal Federal na hipótese de insucesso na efetivação do compromisso significativo.[364]

Por fim, temos o Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover, o PL nº 1.641/21, substitutivo aos PLs nº 4.441/20 e nº 4.778/20, sobre uma nova Lei da Ação Civil Pública – um dos principais instrumentos processuais que o nosso ordenamento possui para tratar de litígios estruturais.[365] O projeto apresenta inúmeros avanços à tutela coletiva de direitos, com importantes técnicos e valores próprios do processo estrutural. Algumas das propostas, inclusive, estão em conformidade com os três princípios defendidos nesta pesquisa.

Logo em seu art. 2º, o PL elenca os princípios que devem nortear a tutela coletiva: amplo e efetivo acesso à justiça; participação social, mediante a designação de consultas, a previsão de audiências públicas e outras formas de participação direta; prevenção e resolução consensual e integral dos conflitos coletivos, judicial ou extrajudicialmente, com o emprego de métodos de solução como os da conciliação, da mediação e da negociação; ampla publicidade dos processos coletivos, promovendo-se adequada informação social a respeito do ajuizamento das ações, das decisões ou dos acordos de tutela coletiva e de sua exequibilidade; dever de colaboração de todos,

---

[364] SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 736/2015**. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015c. p. 3. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline. Acesso em: 23 nov. 2022.

[365] FANTI, Fabiola. **Mobilização social e luta por direitos**: um estudo sobre o movimento feminista. 2016. 213 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. p. 60-61.

inclusive de pessoas jurídicas públicas e privadas, na produção das provas, no cumprimento das decisões judiciais e na efetividade da tutela coletiva; efetivo diálogo entre o juiz, as partes, os demais Poderes do Estado e a sociedade na busca da solução adequada, especialmente em casos estruturais; flexibilidade do processo e pragmatismo, devendo ser consideradas por todos as consequências práticas e jurídicas das decisões judiciais e das soluções consensuais.[366]

Em seu art. 7º, com a preocupação de fortalecer o acesso à justiça e a participação, o PL amplia a lista de legitimados para propor Ação Civil Pública. Vale destacar a legitimidade das associações civis, agindo por substituição processual, que incluam, entre seus fins institucionais, a defesa dos direitos protegidos pelo PL, independentemente de prévia autorização estatutária, assemblear ou individual dos associados; e as comunidades indígenas, quilombolas e os povos tradicionais para defesa em juízo dos direitos dos respectivos grupos.[367]

Além disso, outros pontos relevantes são: o reconhecimento de que a sentença poderá determinar a alteração em estrutura institucional, pública ou privada, de natureza cultural, econômica ou social, a fim de adequar seu funcionamento aos parâmetros legais e constitucionais, corrigindo o estado de fato de violação sistemática de direitos;[368] o acordo ou a sentença devem prever a forma de execução, preferencialmente, desjudicializada, inclusive, se necessário, com a constituição de fundo ou de entidade de infraestrutura específica;[369] um capítulo específico (IV) sobre a autocomposição coletiva, em que os valores da publicidade e da participação são ressaltados.

Ainda que sejam passíveis de críticas, as tentativas de regulamentação legislativa do processo estrutural estão evoluindo, em grande parte pelo debate acadêmico sobre o

---

[366] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021. p. 1-2. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.

[367] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021. p. 4. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.

[368] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021. p. 13. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.

[369] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021. p. 23. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022. Sobre o tema, Cf. CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR.; Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolutions facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 287, ano 44, p. 445-483, 2019.

tema nos últimos anos. Todos os projetos apresentaram ideias relevantes, que podem contribuir para o aperfeiçoamento do processo estrutural. Contudo, criar uma lei regulamentadora não é uma tarefa fácil. A depender do nível de detalhamento, a lei pode contrariar uma característica essencial à lógica experimentalista: a flexibilidade e a adaptabilidade ao caso concreto.

Por mais que uma lei específica seja criada, seria contraproducente esperar que estabeleça todos os mecanismos que o Judiciário pode adotar para o monitoramento de um caso, ou que determine o mesmo caminho de resolução para todos os litígios, à semelhança do proposto pelo PLS nº 736/2015. A dinamicidade e a complexidade dos litígios estruturais exigem um procedimento flexível, capaz de se ajustar à demanda, e não o contrário. Não é o problema estrutural que deve ser tolhido e forçado a caber em um procedimento rígido, mas é o processo que deve se adequar à realidade.[370]

Com isso, não se pretende descartar a importância de regulamentar o tema no País. Apenas ressalta-se a necessidade de que o regramento legal seja compatível com a flexibilidade necessária ao processo estrutural, preocupando-se em apresentar conceitos jurídicos determinados e diretrizes que sejam úteis para nortear a atuação do juiz em um caso concreto.

Apesar de ser recomendável a criação de uma lei que regulamente o tema, o processo estrutural já é uma realidade no Brasil. Mesmo na falta de lei regulamentadora, existem fundamentos constitucionais e legais suficientes para a utilização de um processo estrutural democrático.

2.1.2. Fundamentos constitucionais: o papel do Judiciário na efetivação do projeto constitucional

Antes de apresentar qualquer argumento, é importante deixar claro qual concepção de processo orientará a análise do ordenamento jurídico brasileiro em busca de fundamentos para o processo estrutural. Conforme o paradigma adotado, o pesquisador compreenderá os artigos mencionados a seguir de diferentes formas. Neste trabalho, adoto uma concepção instrumentalista do processo, na qual a via processual é compreendida como um instrumento para realizar valores sociais relevantes e assegurar

[370] SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 98.

a efetiva proteção dos direitos fundamentais. Para os defensores desta concepção, o valor do sistema processual está na sua capacidade de proporcionar à parte que tem razão uma situação melhor do que aquela em que se encontrava antes do processo. Na medida do possível, "[...] o processo deve propiciar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter, sob pena de carecer de utilidade e, portanto, de legitimidade social.".[371]

Com isso, não se nega a imprescindibilidade das garantias fundamentais que devem proteger as partes, tampouco a necessidade de observância do devido processo legal. Entretanto, como será visto, principalmente no próximo capítulo, o processo estrutural surge a partir da necessidade de adaptar a tutela judicial às demandas da realidade e às características do litígio. Na base da busca por adequação, encontra-se a compreensão de que o processo tem como principal finalidade viabilizar a solução de conflitos e a proteção de direitos.[372] Conforme argumentam Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero,[373] a Constituição federal exige que a efetividade dos direitos juridicamente protegidos seja a finalidade do processo civil.

Dito isso, analisemos a justificação normativa dos processos estruturais. Em uma fundamentação constitucional, dois argumentos mais evidentes – e muito importantes – costumam ser mencionados.[374] Primeiro, a inafastabilidade da jurisdição,[375] prevista no art. 5º, XXXV, o qual dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Se o exercício da autotutela é proibido, o Estado deve, em contrapartida, assegurar a tutela jurisdicional adequada, não lhe sendo legítimo isentar-se de resolver os mais diversos conflitos.[376] Não faria sentido, portanto, inviabilizar a apreciação judicial de um litígio coletivo estrutural, no qual um estado de coisas viola sistematicamente direitos fundamentais. O segundo argumento está relacionado à

---

[371] DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 22.
[372] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 124-125.
[373] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 286.
[374] SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 18-20.
[375] MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 273-275.
[376] MELO, Teresa. **Novas técnicas de decisão do STF**: entre inovação e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 178.

dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que vincula todos os Poderes a atuarem em prol de sua garantia, e a aplicabilidade imediata desses direitos, prevista no art. 5º, § 1º. A aplicabilidade imediata – que também vale para os direitos sociais, econômicos e culturais – impõe ao Judiciário o dever de tutelá-los quando provocado, assegurando a proteção do seu núcleo essencial.[377]

No entanto, existem outros dispositivos constitucionais igualmente relevantes. O primeiro tem previsão logo no art. 1º, em seu *caput*, o qual dispõe que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. A democracia brasileira, todavia, não é apenas representativa, mas também participativa, visto que o parágrafo único do art. 1º reconhece que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente.

No mesmo artigo, são estabelecidas como fundamentos do Estado brasileiro a cidadania e a dignidade da pessoa humana, dois elementos essenciais à democracia participativa.[378] Como explica Ingo Sarlet,[379] a dignidade humana é a qualidade intrínseca que faz cada pessoa merecedora de igual respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, tornando-a titular de direitos e deveres fundamentais que a protegem contra todo tratamento degradante e, ao mesmo tempo, possibilitam a sua autonomia na esfera pública e privada. A democracia participativa está especialmente ligada com a autonomia pública, que é uma dimensão constitutiva da dignidade humana. Considerar que o indivíduo tem liberdade para decidir apenas sobre a sua própria vida, devendo ser tutelado na esfera pública por seus representantes, nega parcialmente a ideia do ser humano como agente moral nos mais diversos âmbitos. Em trabalho sobre o tema, Daniel Sarmento argumenta que:

> A autonomia pública tem importância instrumental, mas é também um valor constitutivo da dignidade humana. [...] A dimensão constitutiva se liga ao reconhecimento da pessoa como um agente, tal como se dá também com a autonomia privada. No regime democrático, os cidadãos são idealmente concebidos não apenas como os destinatários das normas jurídicas e decisões estatais, mas também como os seus coautores, na medida em que lhes é assegurada a possibilidade de participação, ainda que indireta, no seu processo de elaboração. A democracia é, portanto, antipaternalista, porque supõe que cada pessoa tem o direito de fazer as suas escolhas políticas e de levá-las à arena pública por meio do voto ou da sua participação direta. Portanto, no

[377] BILCHITZ, David. Giving socio-economic rights teeth: The minimum core and its importance. **South African Law Journal**, v. 119, n.3, p. 484-501, p. 484-486, 2002.
[378] BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 10
[379] SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 60.

> regime democrático, os cidadãos não são tratados como ovelhas de um rebanho conduzido por algum "governante-pastor" que supostamente conheça os caminhos certos para a coletividade.[380]

Portanto, a cidadania que fundamenta o Estado brasileiro não pode ser compreendida apenas como o direito de votar e ser votado. Apesar de englobar as duas atividades, a concepção de cidadania, em uma democracia participativa, está diretamente ligada à ideia de promoção da dignidade individual e reinserção do cidadão nas deliberações públicas.[381] Como dito no capítulo um, entender que o momento de participação cidadã e de fiscalização do Poder Público se resume às eleições é empobrecer o modelo de democracia previsto na Constituição. Os agentes públicos, especialmente aqueles que foram investidos em mandatos políticos, não possuem apenas uma legitimidade de investidura, que os acompanha até o final de seu mandato. Ao administrar os bens públicos e formular políticas públicas, devem continuamente justificar suas escolhas à sociedade, especialmente àqueles mais afetados pela sua atuação. Por outro lado, o cidadão deve dispor de diferentes mecanismos para questionar decisões arbitrárias do Poder Público, inclusive pela via judicial.[382]

Aqui entra a importância do processo estrutural. Ao questionar judicialmente um estado de coisas que viola os direitos fundamentais – e que assim permanece por ações e omissões dos gestores públicos –, o processo estrutural contribui com o exercício de justificação e com a publicidade.[383] Mais do que isso: oportuniza que grupos vulneráveis e marginalizados pelas arenas políticas tradicionais sejam ouvidos e possam demandar ações e justificativas aos gestores públicos. Como reconheceu a Corte Constitucional da África do Sul, no caso *Mazibuko vs. City of Johannesburg*,[384] demandas desse tipo,

---

[380] SARMENTO. Daniel. **A dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 147-148.

[381] MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. **Revista Katálysis**, v. 7, n. 1, p. 85-98, 2004. p. 88.

[382] VASCONCELOS, Antônio Gomes; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; OLIVEIRA, Alana Lúcio. O processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 12, n. 12, p. 66-82, 2013. p. 71.

[383] SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 26.

[384] "Dessa forma, os direitos sociais e econômicos consagrados em nossa Constituição podem contribuir para o aprofundamento da democracia. Eles permitem que os cidadãos responsabilizem o governo não apenas por meio das urnas, mas também, de uma maneira diferente, por meio de processos judiciais.". ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Mazibuko and Others vs. City of Johannesburg and Others (CCT 39/09)**. Joanesburgo, 2009. p. 35. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2009/28.pdf. Acesso em: 26 nov. 2022.

especialmente as que envolvem DESCs,[385] promovem a *accountability* da Administração Pública e a participação de segmentos sociais vulneráveis. Não à toa, o Compromisso Significativo, remédio estrutural sul-africano, tem como um dos principais fundamentos a democracia participativa prevista pela Constituição do país, sendo compreendido como um instrumento para o seu fortalecimento.[386]

Em virtude do modelo de democracia participativa adotado na Constituição de 1988, diversos dispositivos constitucionais ressaltam a importância da participação cidadã na elaboração de políticas públicas, bem como o dever de diálogo, de publicidade e de justificação que o Poder Público tem na formulação de seus programas de ação. Podemos mencionar, a título exemplificativo: o art. 37, §3º, que possibilita a participação do usuário de serviços públicos na Administração Pública direta e indireta; o art. 187, *caput*, o qual estabelece que a política agrícola seja planejada com a participação efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, bem como de outros setores afetados; o art. 194, VII, que determina que a administração da seguridade social tenha caráter democrático e descentralizado; o art. 198, III, que estatui como uma das diretrizes dos serviços públicos de saúde a participação da comunidade; e o art. 216-A, o qual afirma que o Sistema Nacional de Cultura, organizado de forma descentralizada e participativa, deve promover políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes federados e a sociedade.

A partir dos dispositivos apresentados, juntamente com o art. 1º e outros elencados no capítulo 1, como o dever de publicidade da Administração Pública, é possível fazer uma inferência constitucional: a Administração Pública, em seus diferentes níveis, possui um dever geral de atuar pautado pela transparência, justificando publicamente suas escolhas e incluindo, sempre que possível, a sociedade e, especialmente, os grupos afetados pela sua atuação na construção de políticas públicas.

Teresa Melo,[387] em trabalho sobre as novas técnicas de decisão do STF, explica o funcionamento da inferência constitucional. A autora aponta como requisitos da inferência: 1. A necessidade de definir o conteúdo de normas constitucionais, principalmente aquelas de natureza abstrata, como os princípios; 2. Que a operação dessas

---

[385] RAY, Brian. Proceduralisation's Triumph and Engagement's Promise in Socio-Economic Rights Litigation. **South African Journal on Human Rights**, [s.l.], v. 27, n. 1, p.107-126, jan. 2011. p. 107.
[386] MULLER, Gustav. Conceptualizing "Meaningful Engagement" as a Deliberative Democratic Partnership. **Stellenbosch Law Review**, v. 22, p. 742-758, 2011. p. 756-757.
[387] MELO, Teresa. **Novas técnicas de decisão do STF**: entre inovação e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 163.

normas resulte em outras normas ou comandos para a realização da Constituição, produzindo impacto direto no texto constitucional; 3. O resultado da inferência deve estar de acordo com a Constituição e não pode violar suas expressas disposições. Como visto, há fundamentos constitucionais suficientes para inferir um dever geral de participação, publicidade e justificação para a Administração Pública, e não há incompatibilidade entre essa regra geral e o texto constitucional.

Além disso, a pesquisa da autora e a ideia de inferência constitucional ajudam a responder um importante questionamento: ainda que existam fundamentos constitucionais que apontem o processo estrutural como desejável, o Judiciário não incorreria em atividade criativa do Direito, visto que inexiste lei específica que regulamente o tema?

A resposta pode chocar aqueles que ainda pensam o Judiciário, especialmente as Cortes Constitucionais, sob o ultrapassado[388] paradigma kelseniano do legislador negativo.[389] Com o reconhecimento da força normativa dos princípios constitucionais, já não deveria existir um espanto quanto à eventual criação judicial do Direito e à existência de normas que não estejam expressamente previstas no texto constitucional.[390] Isso porque o resultado de todo sopesamento entre princípios conflitantes resulta em uma regra, que não está diretamente prevista no texto, mas que é a ele atribuída.[391] Logo, não é adequado pensar a interpretação constitucional apenas como um desvelamento de um sentido correto pré-existente, guardado no texto interpretado.[392] Analisando o papel criativo do Judiciário, Allan Randolph Brewer-Carías[393] mostra como as Cortes Constitucionais também atuam como um legislador positivo em diversos países. A grande questão não é

---

[388] BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. **Constitutional Courts as Positive Legislators**: A Comparative Law Study. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 33.
[389] KELSEN, Hans. A Garantia Jurisdicional da Constituição (A Justiça Constitucional). **Direito Público**, v. 1, n. 1, p. 90-130, 2003. p. 110.
[390] SWEET, Alec Stone. Constitutional Courts. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (Ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Nova York: Oxford University Press, 2012. p. 816-830, p. 827-828; GREY, Thomas C. Do We Have an Unwritten Constitution?. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 27, n. 3, p. 703-718, 1975. p. 709-716. TRIBE, Laurence H.; DORF; Michael C.. **On Reading the Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1991. p. 49-59.
[391] ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 98-99. Sobre a relação circular entre princípios e regras, Cf. NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014. p. 120-140.
[392] PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação constitucional e direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 64-66.
[393] BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. **Constitutional Courts as Positive Legislators**: A Comparative Law Study. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

mais verificar se existe criação legislativa pelo Judiciário, mas fixar os limites e as diretrizes que orientam essa atividade criadora.[394]

No âmbito do processo coletivo, a criação judicial de técnicas adequadas às características do litígio não é uma novidade. Pelo contrário, muitos dos seus fundamentos e institutos foram gerados pelos desafios apresentados pelos casos concretos.[395] Tratando da atuação judicial que, diante de omissões legislativas, desenvolve novas técnicas processuais para a tutela de direitos, Marinoni, Arenhart e Mitidiero[396] argumentam que as as necessidades do caso concreto podem reclamar técnica processual não prevista em lei, quando o juiz poderá suprir a omissão em prol da realização do direito fundamental à tutela jurisdicional. Para os autores, a compreensão do processo à luz do direito fundamental à tutela jurisdicional requer a percepção da natureza instrumental da norma processual, permitindo ao magistrado encontrar uma técnica processual adequada às necessidades do caso.

Mas quais as justificativas normativas para a atuação criativa do Judiciário brasileiro? Respondendo à pergunta, Teresa Melo identifica dois relevantes fundamentos constitucionais. O primeiro é o dever de tutela jurisdicional aos direitos fundamentais e sua aplicabilidade imediata. Em casos de profundas violações aos direitos fundamentais – o que é característico do litígio estrutural –, a omissão do Legislativo e do Executivo não pode ser um argumento absoluto contra a tutela judicial. Se assim fosse, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais seria ilusória, já que ficariam sempre dependentes da regulamentação infraconstitucional. A autora não defende que o Judiciário deve atuar de forma idêntica ao Legislativo, apenas apresenta o dever de proteção dos direitos fundamentais como um dos argumentos constitucionais que justificam o preenchimento de lacunas normativas pelo juiz – o que sempre pode ser revisto pelo próprio Legislativo.

O segundo argumento utilizado pela autora é a previsão constitucional do Mandado de Injunção (MI) como fundamento para a obtenção de respostas normativas do Poder Judiciário. O art. 5º, LXXI, dispõe que será concedido Mandado de Injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos

---

[394] MELO, Teresa. **Novas técnicas de decisão do STF**: entre inovação e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 31.
[395] VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 16.
[396] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 132.

fundamentais. A previsão constitucional do MI funciona como norma de competência legislativa supletiva de juízes e tribunais em matéria de proteção de direitos fundamentais e como parâmetro para a inovação judicial. Dessa forma, a proteção de direitos fundamentais não estaria sempre condicionada à existência de uma resposta abstrata prevista de forma direta em alguma outra norma constitucional. Se há omissão legislativa violadora de direitos fundamentais, a Constituição impõe a intermediação do juiz, ainda que com certa discrição e fora dos autos de um MI.[397]

Complementando o argumento da autora, podemos inferir, a partir do art. 5º, XXXV – o qual dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito –, um direito fundamental à tutela judicial efetiva. Se um direito fundamental, que possui aplicabilidade imediata, é violado ou ameaçado, temos duas alternativas: 1. A inafastabilidade da jurisdição garante apenas o acesso formal à justiça, isto é, a possibilidade de levar a lesão ao conhecimento de um juiz, que pode se negar a adotar uma medida de proteção efetiva; 2. A inafastabilidade da jurisdição existe para que, havendo lesão a direito, o seu titular leve o litígio ao Judiciário e obtenha uma tutela judicial efetiva, capaz de fazer valer o seu direito dentro das circunstâncias do caso.

Se dissermos que a opção 1 é a correta, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais é apenas retórica. Afirmar a existência de um direito sem reconhecer remédio adequado à sua proteção é esvaziá-lo de qualquer conteúdo normativo relevante, reduzindo-o a uma ideia distante.[398] Assim, mecanismos de tutela são parte integral de um direito; caso contrário, a decisão judicial é apenas uma advertência, com pouquíssimos resultados práticos.[399] Para assegurar uma tutela judicial efetiva, o Judiciário pode ter que inovar nas técnicas processuais utilizadas.[400] A partir do material normativo existente, pode-se desenvolver um remédio judicial capaz de proteger adequadamente o direito fundamental em questão, conforme as limitações próprias do caso concreto.[401] Para negar

---

[397] MELO, Teresa. **Novas técnicas de decisão do STF**: entre inovação e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 157.
[398] ZEIGLER, Donald H. Rights Require Remedies: A New Approach to the Enforcement of Rights in the Federal Courts. **Hastings Law Journal**, v. 38, p. 665-728, 1986. p. 678.
[399] THOMAS, Tracy A. Ubi Jus, Ibi Remedium: The Fundamental Right to a Remedy Under Due Process. **San Diego Law Review**, v. 41, p. 1633-1646, 2004. p. 1639.
[400] MARINONI, Luiz Guilherme. A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 68-81, abr. 2006. p. 69.
[401] PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015: breve análise teórica e pragmática. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 543-577, p. 567-568.

a tutela ao direito, é preciso demonstrar que a sua proteção coloca em risco outros direitos fundamentais que, naquele caso, devem ter precedência.[402]

A ideia de que um direito deve ser acompanhado das formas de tutela capazes de protegê-lo não é nova, estando presente desde *Marbury v. Madison*,[403] caso paradigmático para a consolidação do *judicial review* nos Estados Unidos. Porém, o que podemos considerar como um remédio efetivo? Tracy Thomas oferece um padrão avaliativo:

> Um remédio significativo é aquele que seja minimamente adequado e eficaz para garantir a proteção do direito em questão. Um remédio significativo garante pelo menos uma proteção básica, exigindo algum alívio mínimo em um caso além da simples declaração de uma violação da lei. O remédio precisa ser satisfatório, embora isso não signifique alívio completo ou a solução preferida do autor da ação.[404]

Outro fundamento importante – apesar de ser utilizado pelos críticos ao processo estrutural – é o art. 2º, o qual dispõe que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Como visto no capítulo 1, o princípio da separação de poderes não pode ser visto de forma estática, compartimentalizando funções incomunicáveis entre os três Poderes.[405] Antes, deve ser visto como uma convocação à cooperação dos entes públicos para atingir os fins constitucionais.[406] Não é demais repetir: no processo estrutural, o Judiciário segue realizando sua função típica de interpretar os atos normativos existentes para solucionar um litígio que lhe é apresentado. A forma como desempenha a função, no entanto, é nova e demanda uma postura dialógica do juiz.

Assim, se o processo estrutural funciona como um ambiente no qual se busca a criação de um diálogo interinstitucional, e o Judiciário, em vez de tomar para si atribuições executivas, busca auxiliar os outros Poderes a saírem da inércia e a cumprirem sua obrigação de proteger os direitos fundamentais, não há que se falar em

---

[402] THOMAS, Tracy A. Ubi Jus, Ibi Remedium: The Fundamental Right to a Remedy Under Due Process. **San Diego Law Review**, v. 41, p. 1633-1646, 2004. p. 1643.

[403] "It is a general and indisputable rule, that where there is a legal right, there is also a legal remedy by suit or action at law, whenever that right is invaded.". ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Marbury V. Madison**. Washington, 1803. p. 163. Disponível em: https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep005/usrep005137/usrep005137.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

[404] THOMAS, Tracy A. Ubi Jus, Ibi Remedium: The Fundamental Right to a Remedy Under Due Process. **San Diego Law Review**, v. 41, p. 1633-1646, 2004. p. 1642.

[405] SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 23-24.

[406] PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas**: o problema da legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 80.

incompatibilidade com o princípio da separação de poderes.[407] Não à toa, a Corte Constitucional da Colômbia utiliza como um dos fundamentos constitucionais para o Estado de Coisas Inconstitucional o dever de cooperação harmônica entre os poderes, em prol da proteção dos direitos fundamentais.[408]

Para encerrar a lista não taxativa de fundamentos constitucionais, há um especialmente relevante para o STF. Trata-se do art. 102, § 1º, o qual estabelece a competência do Tribunal para o julgamento da ADPF. A Constituição foi suscinta ao regulamentar a nova ação do controle concentrado de constitucionalidade, delegando ao legislador a atribuição de especificar o objeto e o alcance da ADPF. A sua regulamentação normativa veio com a Lei nº 9.882/99. Em seu art. 1º, a lei dispõe que a ADPF tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Dois pontos merecem destaque: 1. A lei estabelece o dever de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, sem especificar como o Tribunal deve fazer isso; 2. A lesão pode decorrer de qualquer ato de poder público, não só de atos normativos.[409]

Dessa forma, ações e omissões concretas, que originam ou agravam um estado de coisas violador de direitos fundamentais também podem ser objeto de controle de constitucionalidade. Assim, a ADPF possibilita que o STF realize um controle da efetividade do projeto constitucional, podendo analisar a constitucionalidade de atos normativos, atos e omissões concretas, e até mesmo constatar a existência de realidades inconstitucionais.[410]

2.1.3. Fundamentos infraconstitucionais: pragmatismo, flexibilidade e cooperação processual

O CPC também possui normas que justificam a adoção de medidas estruturais dialógicas e flexíveis, apresentando um claro compromisso com a construção de soluções

[407] JOBIM, Marco Félix; CUNHA, Guilherme Antunes da. Ativismo judicial e VAR: Quem controla o controlador no Estado Democrático de Direito?. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 17, n. 47, p. 93-114, 2022. p. 110.
[408] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Unificação nº 559/97**. Bogotá, 1997a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.
[409] JACQUES, Felipe; BASTOS, Antônio. ADPF: a defesa dos preceitos fundamentais no controle judicial de atos políticos. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 91-111, 2018. p. 100.
[410] MELO, Teresa. **Novas técnicas de decisão do STF**: entre inovação e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 31.

negociadas e participativas, que facilitem a efetividade da tutela jurisdicional.[411] Logo no início do Código, o art. 3º, §§2º e 3º, estabelece o dever de o Estado, sempre que possível, promover a solução consensual dos conflitos, bem como o dever de juízes, advogados, defensores e membros do Ministério Público estimularem métodos de solução consensual.

Já o art. 6º estabelece que todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si, para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. No processo cooperativo, não se pode conceber um procedimento que não seja estruturado a partir de um diálogo constante entre o juiz e as partes ao longo de todas as fases procedimentais, inclusive a respeito daquelas questões que o juiz pode conhecer de ofício, de modo a evitar, assim, a emissão de decisões-surpresa. Como explica Paulo Henrique dos Santos Lucon,[412] o processo estrutural está em conformidade com os deveres que informam o princípio da colaboração. Quando se está diante de um litígio complexo, cujas premissas fáticas podem não ser identificáveis desde logo e cuja resposta adequada para o caso não é única, exige-se dos sujeitos envolvidos no litígio um diálogo contínuo e prospectivo a respeito de todos os elementos que compõem a controvérsia. A necessidade de o juiz buscar colaboração e autocomposição entre as partes também está presente em outros dispositivos do CPC, como no art. 139, V, o qual dispõe que o magistrado deve promover, em qualquer momento do processo, a autocomposição, preferencialmente com o auxílio de conciliadores e mediadores judiciais.

O referido art. 139, inclusive, apresenta outro importante fundamento para a construção jurisprudencial de um remédio participativo. Em seu inciso IV, dispõe que o juiz pode determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial. Complementando o art. 139, o art. 536, em seu *caput* e no §1º, determina que, quando uma sentença fixar uma obrigação de fazer ou não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, estabelecer as medidas necessárias para a efetivação da tutela específica, havendo uma atipicidade de meios executivos. Os dois dispositivos são chamados pela doutrina

---

411 ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 76, p. 183-212, 2020. p. 184-185.

412 LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. *In*: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; LANNA, Helena (org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**: avanços, desafios e perspectivas. São Paulo: Del Rey, 2017. p. 11-20, p. 11-13.

processualista de cláusulas gerais de efetivação,[413] autorizando o magistrado a utilizar meios atípicos para assegurar o adimplemento das obrigações fixadas na decisão judicial.

Assim, os processos estruturais, por tratarem de litígios complexos, com diversos interesses em conflito e com múltiplas possibilidades de solução, necessitam de tutelas executivas específicas e adequadas às exigências do caso concreto, razão pela qual a atipicidade dos meios executivos mostra-se útil.[414] Por isso, Marco Félix Jobim[415] considera o art. 139, IV, como um dos principais fundamentos normativos para a utilização de medidas estruturantes no Brasil. No mesmo sentido, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira[416] afirmam que a base normativa para a execução de decisões estruturais é a combinação do art. 139, IV, com o art. 536, §1º.

Portanto, o CPC possui uma dupla dimensão que, em conjunto, pode fundamentar um processo estrutural participativo e dialógico. Por um lado, o Código ressalta o dever de as partes do processo buscarem, constantemente, a solução consensual da demanda judicial. Por outro, tratando-se de obrigação de fazer, na qual se inserem a criação e a implementação de um plano de ação para políticas públicas, o Código autoriza o juiz a adotar as medidas executivas necessárias à tutela específica dos direitos violados, estabelecendo as cláusulas gerais de efetivação.

Em resumo, o CPC, tanto quanto a Constituição, oferece base normativa para um processo estrutural democrático. O Código apresenta um claro compromisso com a tutela jurisdicional efetiva, com a promoção do diálogo e com a cooperação entre as partes para a construção de soluções jurídicas adequadas ao caso. Já as cláusulas gerais de efetividade, previstas pelos arts. 139, IV, e 536, §1º, permitem que o magistrado use as medidas necessárias para assegurar uma tutela específica e eficiente na fase executória.

---

[413] ANDRADE, Tatiane Costa de. **Medidas executivas atípicas**: a interpretação do art. 139, inciso IV, do CPC e suas controvérsias. 2020. 231f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. p. 26.

[414] MINAMI, Marcos Youji. **Proposta de concretização dogmática das cláusulas gerais executivas do Código de Processo Civil Brasileiro de 2015**. 110f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. p. 34-36.

[415] JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no art. 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro. *In*: Ingo Wolfgang Sarlet (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais, Jurisdição e Processo**: desafios e perspectivas. Curitiba: Instituto Memória, 2017. p. 272-295.

[416] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 351-368, p. 363.

Para encerrar, recente alteração na LINDB pode ser utilizada como fundamento para a adoção de medidas estruturais.[417] O *caput* do art. 20 estabelece que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Em seguida, o parágrafo único determina que a motivação da decisão demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas. Com esse novo dispositivo, temos uma dupla consequência.

O administrador público, ao pautar sua decisão em valores abstratos, como a supremacia do interesse público – essencial ao juízo de conveniência e oportunidade –, deve antecipar as consequências práticas de sua decisão e demonstrar como a opção escolhida é melhor do que as alternativas. É importante frisar: o gestor não pode apenas afirmar que a política implementada é a melhor, ele deve justificar a sua escolha de forma empírica e comparativa, explicando o caminho que o seu raciocínio percorreu e como a alternativa escolhida supera as concorrentes.[418]

Contudo, o pragmatismo[419] não vale apenas para o gestor público. O art. 20 também é aplicável a decisões judiciais, o que é especialmente relevante para o processo estrutural. O pragmatismo impede que o magistrado profira decisões estruturais utópicas e unilaterais, tendo em vista a improbabilidade de seu cumprimento.[420] Decisões

---

[417] MENEGAT, Fernando. A Nova LINDB e o processo estrutural como método de controle judicial de políticas públicas no Brasil: o exemplo da "ACP do Carvão". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 233-260, jan./abr. 2023. p. 241.

[418] VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, 2020. p. 85-86; DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 75, p. 143-160, 2019. p. 144.

[419] Ainda que autores associem o consequencialismo às mudanças da LINDB, o novo texto parece fazer referência à lógica própria do pragmatismo jurídico. O consequencialismo pode ser compreendido como uma classe de teorias normativas éticas cuja afirmação central é a ideia de que as consequências de determinada conduta deverão ser a medida de sua correição. A sua manifestação mais conhecida é o utilitarismo, que adota como critério avaliativo da conduta a maximização da utilidade. Diversamente, o pragmatismo jurídico não possui um conceito pré-determinado a respeito daquilo que seriam as consequências desejáveis para todo e qualquer contexto, a exemplo do que seria a utilidade para os utilitaristas. POSNER, Richard A. Legal pragmatism. **Metaphilosophy**, v. 35, n. 1-2, p. 147-159, p. 151, 2004. Sobre a distinção entre pragmatismo, consequencialismo e Análise Econômica do Direito, Cf. ARAUJO, Thiago Cardoso; FERREIRA JR, Fernando; MONTENEGRO, Lucas Dos Reis. Consequencialismo, pragmatismo e análise econômica do direito: semelhanças, diferenças e alguns equívocos. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2106-2130, 2021.

[420] Tratando da importância do pragmatismo para processos estruturais, Cf. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A lógica viva na decisão judicial: pragmatismo e processos estruturais no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 339, p. 249-274, maio, 2023; BUTLER, Brian E. Legal Pragmatism: Banal or Beneficial as a Jurisprudential Position?. **Essays in Philosophy**, v. 3, n. 2, p. 269-286, 2002. p. 279-280.

estruturais têm impacto direto no orçamento estatal e nas escolhas de como aplicar os recursos públicos, sendo essencial considerar as consequências em curto, médio e longo prazos para identificar a melhor forma de intervenção do Judiciário.[421] Por isso, o juiz pragmático, diante de um litígio estrutural, deve adotar uma postura dialógica e conciliatória, em busca de um plano de ação viável, útil e capaz de proteger adequadamente os direitos fundamentais em questão.

Ao mesmo tempo, a lógica pragmática apoia a utilização de processos estruturais.[422] Diante de um litígio estrutural, o magistrado não deve acreditar que, ao proferir uma decisão determinando que o Poder Público crie 30 mil vagas no sistema educacional público, terá resolvido o problema que lhe foi apresentado. Como demonstrado no capítulo 1, decisões desse tipo dificilmente serão cumpridas, e as técnicas processuais tradicionais não respondem adequadamente à complexidade do caso. Ao lidar com essas demandas, o magistrado – se pretende tutelar efetivamente os direitos em questão e proferir uma sentença que saia do papel – verá no processo estrutural uma alternativa mais apta a solucionar o litígio.

Os arts. 21 e 23 também justificam a utilizam a medidas estruturais. Conforme disposição do art. 21, a decisão que invalida ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deve indicar expressamente suas consequências jurídicas e administrativas. O seu parágrafo único estabelece que a mesma decisão, quando for o caso, indicará as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais.

De acordo com o art. 23, decisão que modifica interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever à Administração Pública, deve, quando indispensável, prever regime de transição para a sua implementação. A necessidade de estabelecer um plano de transição está na essência do processo estrutural. Tendo em vista a impossibilidade de rápidas mudanças, cria-se um cronograma para a modificação da realidade e a reestruturação da atuação estatal. A partir dessa constatação, Fernando Menegat entende que os dois artigos mencionados são "[...] o substrato fundamental a

---

[421] MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: uma investigação sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais pelo Poder Judiciário e o consequencialismo decisório. 137f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. p. 98.

[422] OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o "praticalismo" e os "processos estruturais". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251–278, 2020. p. 270.

escorar a viabilidade de aplicação do método estrutural no controle de casos jurídico-administrativos no Brasil".[423]

Cientes dos fundamentos constitucionais e legais que justificam a utilização de processos estruturais no País, a segunda parte do capítulo apresenta a experiência do STF e de outras instâncias judiciais com esse tipo de demanda, identificando os bons resultados e as dificuldades inerentes à nova forma de exercício da função jurisdicional.

2.2. Processos estruturais no Supremo Tribunal Federal

No Brasil, assim como na maioria dos países que possuem uma Constituição escrita e rígida, o Judiciário é o principal responsável pelo controle de constitucionalidade de atos e omissões normativas. Mas, e se o problema não for um ato normativo ou a falta de regulamentação legislativa, e sim uma realidade contrária ao texto constitucional e violadora de direitos fundamentais? A jurisdição constitucional pode fazer algo a respeito? Neste tópico, veremos como o STF tem tratado a questão, analisando os principais desafios que o Tribunal enfrenta para controlar a efetividade do projeto constitucional.

2.2.1. A atuação do STF em face de realidades inconstitucionais

O controle judicial de políticas públicas não é uma novidade no STF. Em 2000, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 271.286/RS, o ministro Celso de Mello, relator da ação, afastou o argumento de que o Judiciário não poderia interferir na alocação de recursos públicos para proteger direitos fundamentais.[424] No caso, pacientes pobres demandaram contra o Estado, requerendo o fornecimento gratuito de medicamentos para o tratamento da Aids. O STF ressaltou que o Poder Público tem a obrigação constitucional de tornar efetivas as prestações de saúde, devendo formular políticas públicas idôneas que efetivem o programa apresentado no art. 196 do texto constitucional. Desde que a política pública não seja idônea, como apontado pelo ministro, o Judiciário pode intervir na

---

[423] MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 239.

[424] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 271.286/RS**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2000. p. 1422. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538. Acesso em: 12 dez. 2022.

atuação estatal para fazer com que o Poder Público observe seus deveres constitucionais, sem que isso implique violação à separação de poderes.[425]

Reiterando esse posicionamento, uma outra ação costuma ser bastante mencionada. Trata-se da ADPF nº 45,[426] que foi considerada prejudicada em virtude da perda superveniente do seu objeto. Apesar disso, na decisão em que determinou o arquivamento da ação, o relator, ministro Celso de Mello, defendeu a legitimidade judicial para interferir na implementação de políticas públicas, quando fossem constatados abuso ou arbitrariedade do Poder Público. Ressaltou também que, estando o mínimo existencial de uma coletividade ameaçado por ações ou omissões estatais, o Estado não poderia recorrer ao argumento da discricionariedade administrativa ou da reserva do possível para justificar a sua inércia.

Em decisões posteriores, o Tribunal confirmou o entendimento de que o controle judicial de políticas públicas é legítimo, quando se está diante de uma atuação negligente na implementação de políticas públicas que ameaçam o mínimo existencial. Dois exemplos importantes podem ser mencionados. No RE nº 594.018/RJ, que tratava sobre a falta de professores no sistema público de educação na cidade de São Gonçalo, o STF entendeu que havia uma clara e arbitrária violação do direito à educação. À vista visto, determinou que o Estado contratasse mais professores. Embora tenha reconhecido que a formulação e a execução de políticas públicas cabem, tipicamente, ao Executivo e ao Legislativo, o Tribunal julgou possível que o Judiciário, excepcionalmente, determine que políticas públicas definidas pela própria Constituição sejam implementadas pelos órgãos estatais omissos.[427] Nesse mesmo sentido, ao julgar o RE nº 592.581, o STF afirmou que o Judiciário pode determinar que a Administração Pública realize reformas

---

[425] FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Between activism and deference: social rights adjudication in the Brazilian Supreme Federal Tribunal. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice***:* Critical Inquiries. Nova York: Routledge Research in Human Rights Law, 2014. p. 121-137. p. 123

[426] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Arguente: Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

[427] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 594.018/RJ**. Relator: Ministro
Eros Grau. Brasília, 2009. p. 2365. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Jurisprudencia/STF-%20RE%20594018 RJCarencia%20de%20professores.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

emergenciais em presídios para assegurar o mínimo existencial dos detentos, especialmente o respeito à sua integridade física e moral.[428]

Apesar de serem precedentes relevantes, que inclusive tratavam de problemas estruturais, as ações mencionadas não poderiam ser definidas como estruturais. Os seus pedidos envolviam intervenções pontuais na atuação do Poder Público, determinando a obrigação de reformar módulos prisionais ou de conceder medicamentos gratuitos. Não havia a preocupação em identificar uma realidade como inconstitucional e, para transformá-la, requerer um plano de ação e o acompanhamento judicial da gradual alteração do estado de coisas.

A situação muda em 2015, com o ajuizamento da paradigmática ADPF nº 347. O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), tendo em vista a situação caótica e degradante do sistema prisional brasileiro, requereu que o STF reconhecesse um Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional. O ECI é um remédio estrutural desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia e será estudado em detalhes no próximo capítulo. Por ora, o importante é saber que a sua criação foi uma resposta da Corte colombiana para graves litígios estruturais de âmbito nacional, quando uma determinada realidade ocasiona profunda e sistemática violação a direitos fundamentais. Inclusive, o sistema prisional colombiano, por razões similares ao do brasileiro, também foi declarado inconstitucional em 1998.

Analisando os pedidos cautelares da ação, o relator, ministro Marco Aurélio, determinou que os juízes e os tribunais, entre outras medidas, estabelecessem, quando possível, penas alternativas à prisão; que a União liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), devendo ser utilizado em prol da finalidade para o qual foi criado, sendo proibida a realização de novos contingenciamentos; e reconheceu a existência de um ECI no sistema prisional do País.[429] A ação também apresenta uma ampla lista de pedidos finais, requerendo que o STF: declare o ECI do sistema penitenciário; determine ao Governo Federal que elabore, no prazo máximo de três meses, um plano nacional para superar, dentro de um prazo de três anos, o ECI; deliberar sobre o plano nacional, para homologá-lo ou para fixar medidas alternativas ou

[428] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 592.581**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2015b. p. 3. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308563123&ext=.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.
[429] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015c. p. 30. Disponível em https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 12 dez. 2022.

complementares; determinar aos governos dos Estados e do Distrito Federal que formulem e apresentem, no prazo de três meses, planos para a superação do ECI na respectiva unidade federativa, no prazo máximo de dois anos; deliberar sobre cada plano estadual e distrital; para homologá-lo ou estabelecer medidas alternativas.[430]

Após seis anos, o ministro Marco Aurélio, em maio de 2021, logo antes de sua aposentadoria, apresentou o seu voto e acolheu vários dos pedidos de mérito, como o dever de o Governo Federal elaborar um plano nacional, no prazo de três meses, e a obrigação de os Estados e o Distrito Federal formularem planos específicos à realidade local, em harmonia com o apresentado pela União, visando à superação do ECI em dois anos. Após o voto, o ministro Luís Roberto Barroso pediu vista dos autos e, desde então, o julgamento da ação segue pendente.

Importante ressaltar que as medidas adotadas no julgamento da medida cautelar, como o descontingenciamento do FUNPEN, não têm ainda caráter estrutural. Não há a adoção de um conjunto de medidas com o objetivo específico de transformar a realidade constatada como inconstitucional. Por isso, entende-se que a referida ação, ainda que tenha caráter estrutural, pelos pedidos apresentados, até o momento não se tornou um processo estrutural, assim como outras ações no Tribunal.

Mesmo que o mérito da ADPF 347 não tenha sido julgado, a referência ao Estado de Coisas Inconstitucional possibilitou que diversas outras ADPFs fossem ajuizadas com base na técnica colombiana. Em 07.05.2020, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou a ADPF nº 682, requerendo a suspensão das autorizações para a criação de novos cursos jurídicos que ainda não iniciaram o seu funcionamento e a proibição da abertura de novas vagas em instituições privadas. Para a entidade, há um ECI referente à situação do ensino jurídico, em decorrência da violação sistemática ao art. 209 do texto constitucional, que garante a qualidade do ensino superior.[431] O relator, ministro Ricardo Lewandowski, em maio do mesmo ano, negou

---

[430] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015c. p. 15-18. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 12 dez. 2022.

[431] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 682**. Petição inicial. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2020a. p. 70. Disponível em: https://www.jota.info/wp-content/uploads/2020/05/oab-suspensao-cursos-de-direito.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

seguimento à ADPF, alegando que a OAB não utilizou o instrumento processual adequado para defender suas pretensões.[432]

O ECI também foi utilizado pelos autores da ADPF 760, que tem como objeto a execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal – o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal ("PPCDAm") – de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas internacionalmente pelo Brasil. A ação faz parte da chamada "pauta verde", conjunto de ações que tratam de relevantes questões ambientais. No julgamento da ADPF 760, conjuntamente com a ADO 54, a relatora, ministra Carmen Lúcia, reconheceu a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Determinou também que a União e os órgãos e as entidades federais competentes, dentro de suas respectivas atribuições, formulem e apresentem, em 60 dias, um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, o controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e para o combate de crimes praticados no ecossistema.[433] Após o voto da relatora, o ministro André Mendonça pediu vistas do processo, suspendendo o julgamento.

Na ADPF nº 786, a Rede Sustentabilidade alegou que o Sistema Tributário Brasileiro se encontra em um Estado de Coisas Inconstitucional, visto que é regressivo, privilegia os mais ricos e promove a desigualdade social. O ECI decorreria de ações e omissões do Executivo e do Legislativo, como a não tributação de grandes fortunas e a alta carga de tributos sobre o consumo. Requereu que o STF determinasse ao Executivo e ao Legislativo a elaboração, em seis meses, de proposta de reforma tributária capaz de superar o ECI. Em 09.02.2021, o relator da ação, ministro Alexandre de Moraes, negou seguimento à ação, alegando que não cabe ao Tribunal reconstruir o Sistema Tributário

---

[432] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 682**. Decisão monocrática do relator. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2020a. p. 6. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF682.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

[433] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760**. Voto da relatora. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, 2020b. p. 155-156. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

Nacional e substituir o Congresso Nacional em sua função típica.[434] Para o ministro, além de existirem outros meios processuais aptos a defender os preceitos fundamentais envolvidos no caso, o partido deve impugnar especificamente as leis, os atos e as omissões normativas, caso a caso.

Já na ADPF nº 822, dezoito entidades coletivas questionavam as políticas de saúde do governo federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19, afirmando que existiria um Estado de Coisas Inconstitucional na condução da crise, com ameaça ao direito à saúde e à vida. A ação ficou conhecida como "ADPF do *Lockdown*", visto que um dos pedidos liminares consistia na determinação, pelo STF, de medidas de *lockdown* por 21 dias. O relator da ação, ministro Marco Aurélio, acolheu o pedido para declarar o Estado de Coisas Inconstitucional na condução de políticas públicas destinadas à realização dos direitos à vida e à saúde.[435] Dessa forma, determinou aos entes federados, sob a coordenação da União, medidas como a realização de campanhas educativas sobre as formas de prevenção da doença e a distribuição de máscaras em áreas de concentração populacional e de baixo percentual de adesão às medidas preventivas. Após o voto do relator, o ministro Gilmar Mendes pediu vista do processo, suspendendo o julgamento.

Pedido similar foi apresentado na ADPF nº 866, ajuizada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON). Segundo a instituição, há décadas o País vivencia uma grave instabilidade do custeio do Sistema Único de Saúde (SUS), gerando um Estado de Coisas Inconstitucional na política de saúde pública brasileira, que foi agravado com a pandemia de Covid-19. Dentre os pedidos apresentados, a AMPCON requereu a concessão de liminar para que todos os recursos disponíveis no Fundo Social do Pré-Sal sejam aplicados em ações e serviços públicos de saúde e no financiamento de atividades de ciência e tecnologia que se fizerem necessários ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. O relator da ação, ministro Alexandre de Moraes, determinou o seu arquivamento em 16.07.2021, sob o argumento de que a AMPCON, por ser uma legitimada especial do controle de constitucionalidade, deveria demonstrar a pertinência

---

[434] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 786**. Decisão monocrática do relator. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2021a. p. 7. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345629715&ext=.pdf. Acesso em: 14 dez. 2022.

[435] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 822**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2021b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6150239. Acesso em: 14 dez. 2022.

temática entre os interesses de classe que defende e o objeto da ADPF.[436] No caso, o relator entendeu que não foi demonstrada a conexão entre a política pública de saúde brasileira e a defesa dos interesses dos membros do Ministério Público de Contas.

Na ADPF nº 973, setes partidos políticos, em colaboração com a Coalização Negra por Direitos, requerem que o Tribunal reconheça um Estado de Coisas Inconstitucional relacionado à população negra do País, caracterizado pela alta letalidade de pessoas negras em virtude da violência estatal e pelo desmonte de políticas públicas voltadas a essa parcela da população. As ações e omissões do Estado geram uma violação sistemática dos direitos fundamentais à vida, à saúde e à segurança, originando "[...] um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional que sustenta uma política de morte financiada e aplicada pelo Poder Público à população negra brasileira [...]".[437] Para superar a realidade inconstitucional, as legendas pedem que o STF determine o desenvolvimento e a implementação de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional.

Até a data de conclusão desta pesquisa, a mais recente tentativa de utilizar o ECI ocorreu na ADPF nº 976. A Ação foi proposta pelos partidos políticos REDE Sustentabilidade e PSOL, bem como pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, (MTST), em face de um ECI concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, decorrente de omissões estruturais de todos os Poderes e níveis federativos. Entre os pedidos apresentados na ação, estão a criação de uma Comissão de Enfrentamento à Emergência da População em Situação de Rua e a apresentação, em até 15 dias, de planos municipais, estaduais, distrital e federal para zerar a carência de abrigos institucionais permanentes para a população em situação de rua.[438] O relator da ação, ministro Alexandre de Moraes, convocou uma audiência pública para o dia 21.09.2022 e, após a sua realização, concedeu prazo de quinze dias para que os

---

436 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 866**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2021c. p. 5-6. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347092070&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

437 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973**. Petição inicial. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 2022a. p. 59. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6404537. Acesso em: 15 dez. 2022.

438 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976**. Petição inicial. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2022b. p. 34-35. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647. Acesso em: 16 dez. 2022.

expositores da audiência encaminhassem dados, documentos e propostas que reputassem pertinentes à solução do litígio estrutural.[439]

Apesar do número de ADPFs que recorrem ao ECI, nem todas as ações estruturais no STF seguem o mesmo caminho. No mesmo período, tivemos outras ADPFs que levaram ao Tribunal graves litígios estruturais, sem fazer basear os seus pedidos na experiência da Colômbia. O primeiro exemplo é a ADPF nº 635,[440] também chamada de ADPF das favelas, que questiona a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, especialmente a crescente letalidade da atuação policial em comunidades periféricas. A ação possibilitou uma audiência pública histórica, nos dias 16 e 19 de abril de 2021, com participações de representantes de movimentos sociais, organizações e entidades relacionadas aos direitos humanos e às vítimas de violência do Estado.

Durante a pandemia de Covid-19, tendo em vista a insuficiência das ações ordinárias para tratar de políticas de saúde complexas,[441] duas relevantes ações estruturais foram ajuizadas no STF. Em maio de 2020, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) ajuizou a ADPF nº 709, tratando de dois problemas principais: (i) aborda a necessidade de adoção de medidas de proteção e promoção da saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC); e (ii) propõe medidas mais amplas voltadas aos Povos Indígenas em geral. No julgamento da medida cautelar, confirmada pelo Pleno do Tribunal em 05.08.2020, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, fixou algumas importantes medidas para a proteção dos grupos indígenas: criação de barreiras sanitárias que impeçam o ingresso de terceiros nos territórios dos PIIRC; criação de sala de situação para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos em isolamento; necessidade de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os povos indígenas, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Fundação Nacional do Índio (Funai), da Fundação Osvaldo Cruz, do Grupo de

---

439 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976**. Despacho do Relator. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2022b. p. 3. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354954511&ext=.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

440 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Petição inicial. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647. Acesso em: 26 jan. 2023.

441 STEFFENS, Luana; JOBIM, Marco Félix. A judicialização das políticas públicas durante pandemia de Covid-19 e os processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 709-741, p. 729-731.

Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e dos representantes das comunidades indígenas.[442]

A segunda ação é a ADPF nº 742, também de 2020, ajuizada contra ações e omissões do governo federal em relação ao enfrentamento da pandemia nas comunidades quilombolas.[443] Em 23.02.2021, o STF julgou a ação, determinando que a União elabore, no prazo de 30 dias, um plano nacional de enfrentamento da pandemia da Covid-19, com providências e protocolos destinados à população quilombola. Além disso, o Plenário determinou que o governo federal deveria constituir, em até 72 horas, grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, com a finalidade de debater, aprovar e monitorar a execução do plano de imunização, com integrantes, pelo menos, do Ministério da Saúde, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, da Fundação Cultural Palmares, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva e de representantes das comunidades quilombolas.

Como os requerentes alegaram em suas iniciais, os povos indígenas e quilombolas, além de uma vulnerabilidade imunológica e sociocultural, também são vulneráveis politicamente, visto que são grupos minoritários e insuficientemente representados nas esferas políticas. "Em razão disso, as comunidades indígenas enfrentariam enorme dificuldade em ter os seus interesses contemplados nas instâncias majoritárias e teriam baixíssimo acesso a todo tipo de serviços públicos essenciais, tais como a educação, o saneamento básico e a saúde".[444]

É comum o pensamento de que, em situações de crise, não seria útil conversar com o grupo afetado, para não atrasar a resolução do problema. Mesmo assim, o ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da medida cautelar, afirmou:

> Tampouco procede a alegação de que a pandemia demanda ações emergenciais e velocidade de resposta que autorizariam o afastamento extraordinário da participação indígena. O que se postula nesta ação é a complementação de tais ações com medidas que são imprescindíveis

---

[442] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 33-35. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

[443] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2020d. Disponível em http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379. Acesso em: 26 jun. 2021.

[444] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 6. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

> para torná-las eficazes e que não foram providenciadas pelo Poder Público, a despeito da sua atuação emergencial. Aí está a relevância e a necessidade da participação. Por isso se requer a elaboração de um plano concreto, com cronograma de implementação e identificação das autoridades responsáveis.[445]

Na data de conclusão desta pesquisa, a última ação estrutural ajuizada no STF, sem o recurso ao ECI, foi a ADPF nº 991, apresentada pela APIB. A entidade requer que sejam adotadas providências voltadas a evitar e reparar graves lesões a preceitos fundamentais desta Constituição, relacionadas às falhas e às omissões no que concerne à proteção e à garantia dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Elencando algumas das principais ações e omissões estatais que violam direitos fundamentais, a APIB aponta:

> Dentre as afrontas a tais preceitos, destacam-se principalmente: i) a abertura das Terras Indígenas de isolados e povos de recente contato à entrada de terceiros, como missionários, garimpeiros, madeireiros e outros ocupantes ilegais que buscam explorar ilicitamente o território, ou desrespeitar a autodeterminação dos povos; ii) o sucateamento e aparelhamento de entidades estatais especializadas em prover proteção para os povos isolados, como as Frentes e Bases de Proteção EtnoAmbiental, a Coordenação Geral de Índios Isolados e Recém Contatados (CGIIRC), dentre outras; iii) os ataques institucionalizados governamentais às terras dos povos isolados[446].

Ao julgar os pedidos cautelares pleiteados, o relator da ação, ministro Edson Fachin, deferiu algumas medidas importantes e que estão de acordo com os princípios defendidos na pesquisa. Como exemplo, vale mencionar: a União deve apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados inclusive durante o recesso forense, um plano de ação para a regularização e a proteção das terras indígenas com presença de PIIRC; a União deve disponibilizar dados que já deveriam ser públicos; a União deve demonstrar, junto à apresentação do plano, a existência dos recursos necessários à execução das tarefas, primordialmente daquelas consideradas prioritárias e mais urgentes; designar ao CNJ, no âmbito do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, a instalação de um

---

[445] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 2020c. p. 22-23. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

[446] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 991**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Edson Fachin. 2022c. p. 2. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

Grupo de Trabalho com prazo indeterminado, para acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas ao tema.[447] Em dezembro de 2022, teve início o referendo das medidas cautelares. Após os votos dos ministros Alexandre de Moraes e Carmen Lúcia, que referendaram a decisão do relator, o processo foi destacado pelo ministro Nunes Marques, ou seja, foi solicitada a interrupção do julgamento e a sua retirada do Plenário Virtual, para que seja deliberado presencialmente.

Para encerrar a lista de ações relevantes, vale mencionar a decisão proferida pelo Tribunal em 04.07.2023, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 684.612. O caso tratava das falhas estruturais existentes no Hospital Municipal Salgado Filho, no município do Rio de Janeiro. O Tribunal firmou a tese de que: 1. A intervenção judicial 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.[448] Apesar de a tese firmada não mencionar a expressão "processo estrutural", as duas conclusões são essenciais ao tema. Além disso, o ministro Luís Roberto Barroso, cuja divergência prevaleceu no julgamento, afirmou em seu voto que:

> 36. Desse modo, 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.[449]

Diante do crescente ajuizamento de ações estruturais no Tribunal, em 22.12.2022, sob a presidência da ministra Rosa Weber, foi editada a Resolução nº 790,

---

[447] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 991**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Edson Fachin. 2022c. p. 57-58. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

[448] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Voto divergente do ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089. Acesso em: 5 jul. 2023.

[449] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Voto divergente do ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2023. p. 15. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089. Acesso em: 5 jul. 2023.

que dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF). O Centro é integrado por três unidades: o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), o Centro de Cooperação Judiciário (CCJ) e o Centro de Coordenação e apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC).[450] Em seu art. 3º, parágrafo único, a Resolução adota uma definição de processos estruturais semelhante à defendida nesta pesquisa:

> Para os efeitos desta Resolução, os processos qualificados no *caput* são aqueles voltados a reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme e os que exigem, para a concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas.[451]

Segundo os arts. 3º e 4º, o CADEC tem a função de auxiliar na resolução de litígios estruturais, mediante a requisição do Ministro Relator. O art. 5º determina que, remetido o processo ao CADEC, serão adotadas as providências necessárias para pormenorizar o litígio estrutural e delinear as medidas para o seu enfrentamento, com planificação de metas e prazos.[452] Sempre que o relator entender pertinente, pode solicitar a ajuda do CADEC para atos específicos, como a organização de sessões técnicas, a condução de audiências públicas ou outros atos de monitoramento.[453] Uma de suas primeiras atuações ocorreu na ADPF 635, em 16.02.2023, com a realização de audiência de conciliação para facilitar a instalação de câmeras nas fardas da Polícia Militar do Rio de Janeiro.[454]

---

[450] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 790**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022d. p. 1. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdfhttps://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

[451] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 790**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022d. p. 2. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdfhttps://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

[452] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 790**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022d. p. 3. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdfhttps://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

[453] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[454] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Termo de Audiência de Conciliação. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_635_Despacho_Convocatorio.pdf. Acesso em: 09 fev. 2023.

2.2.2. Potencialidades e desafios às ações estruturais no STF

Cientes do atual panorama das ações estruturais em trâmite no STF, é preciso compreender melhor quais os bons resultados alcançados até aqui e quais os desafios que as demandas apresentam. Só assim será possível propor mecanismos adequados de participação e monitoramento. A análise desenvolvida utiliza as pesquisas produzidas sobre o tema e, principalmente, as entrevistas semiestruturadas conduzidas com assessores, ministros do Tribunal e advogados que atuam na área.

A fim de organizar melhor as informações, dividiu-se o subtópico em perguntas. De um lado, é uma estrutura que torna o trabalho mais dinâmico, na medida em que algumas dessas dúvidas podem ter sido pensadas pelo leitor. De outro, as perguntas a seguir são uma síntese dos quesitos apresentados aos entrevistados, o que facilita a comparação entre as suas respostas e a organização dos dados obtidos.

2.2.2.1. O STF é capaz de lidar com litígios estruturais? Quais as principais vantagens e desvantagens de recorrer ao Tribunal?

Atualmente, o STF não está plenamente preparado para lidar com as ações estruturais.[455] Isso não significa que o Tribunal apresenta má vontade com as demandas, pelo contrário. Vimos no tópico anterior que importantes ADPFs de caráter estrutural têm sido conhecidas. Ainda assim, existem dois problemas principais.

Primeiro, o tema dos processos estruturais é novo e, apesar de a primeira grande ação sobre o tema ter sido ajuizada em 2015, o número de ações estruturais aumentou muito no Tribunal desde 2020. Nesse curto período, os ministros e assessores precisaram aprender sobre o tema enquanto decidiam os casos e percebiam que litígios estruturais demandam técnicas processuais diferenciadas. O desconhecido é sempre desafiador, e o Tribunal está dando os seus primeiros passos na área, tentando aprender com os seus erros e acertos.

Entretanto, a novidade das ações estruturais não é a única dificuldade, nem a principal. Além disso, a estrutura do Tribunal não está preparada para a complexidade

[455] ASSESSOR 03. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; ASSESSOR 01**. Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; SARMENTO, Daniel**.** Daniel Sarmento: depoimento [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

das ações estruturais. Uma imensa lista de processos pendentes; a complexidade dos temas enfrentados nas ações; o descumprimento de decisões; a necessidade de monitoramento das medidas determinadas; o pequeno número de assessores encarregados de cuidar das ações; as limitações do diálogo com o Executivo são alguns exemplos dos desafios que o Tribunal enfrenta.[456] Nas palavras do Assessor 01, exigir muito da estrutura do STF em matéria de litígios estruturais é "Correr uma corrida de Fórmula 1 com uma carroça".[457]

Boa parte dos referidos problemas decorre da sobrecarga de processos no Tribunal e da sua ampla lista de competências. Geralmente, juristas, políticos e indivíduos que atuam em outras áreas se referem ao STF como a Corte Constitucional brasileira. Isso é uma meia verdade. O "I Relatório Supremo em Números: O Múltiplo Supremo", realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), divide o STF em três diferentes cortes: 1. A Corte Constitucional: protege a Constituição e realiza o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade; 2. A Corte Recursal: julga os recursos que chegam ao Tribunal, especialmente o Agravo de Instrumento e o Recurso Extraordinário; 3. A Corte Ordinária: engloba todos os processos que não podem ser enquadrados nas categorias anteriores, como aqueles em que o Tribunal é a instância originária. A pesquisa analisou a atuação do STF entre 1988 e 2009, obtendo os seguintes dados: o número de processos relacionados à função de Corte Constitucional são uma minoria de 0,51% (6.199 processos), enquanto os recursos representam 91,69% (1.120.597 processos), e os processos classificados como ordinários são 7,8% (95.306 processos).[458] Segundo dados do "Programa Corte Aberta", atualmente existem 21.844 processos em tramitação no STF, sendo que, apenas em 2022, foram proferidas 89.651 decisões monocráticas e colegiadas.[459] Não à toa, Oscar Vilhena[460] aponta as competências superlativas da instituição como um fator importante para a supremocracia, que, para o autor, significa o

[456] ASSESSOR 03. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; ASSESSOR 01**. Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[457] ASSESSOR 01**. Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[458] FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números**: O Múltiplo Supremo. Fundação Getúlio Vargas, 2011. p. 20-22. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9707. Acesso em: 21 dez. 2022.
[459] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Corte Aberta**: painéis estatísticos. 2022, online. Disponível: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html. Acesso: 21 dez. 2022.
[460] VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008. p. 447-449.

aumento de demandas levadas à análise do Tribunal, juntamente com o seu protagonismo em decidi-las, especialmente quando importantes questões morais e políticas estão em jogo.

Com base nessas informações, o receio apresentado pelos entrevistados é compreensível. Por causa das dificuldades mencionadas, uma das principais preocupações apresentadas foi com o monitoramento da implementação das decisões judiciais. Segundo o Assessor 02,[461] em alguns casos os Ministros até desejam adotar medidas mais incisivas ou detalhadas, mas temem que os demais Poderes descumpram o que for estabelecido e a autoridade do Tribunal seja comprometida. Assim, optam por adotar uma postura cautelosa e dialógica, deixando o Executivo com uma maior margem de atuação. O seguinte trecho da entrevista do Assessor 02 revela bem o problema:

> Em minha percepção, às vezes o Supremo sabe que a decisão está sendo descumprida, mas a gente não sabe como fazer com que ela seja cumprida do jeito que foi decidido. Aí temos que fingir que está sendo cumprido. Sabemos que não está, mas para que o Tribunal não perca a sua autoridade e por não sabermos como forçar o cumprimento, o Supremo acaba dizendo "Não, não, veja bem, não está ocorrendo descumprimento nesse caso".[462]

O descumprimento das decisões do Ministro Edson Fachin na ADPF 635 ilustra bem a dificuldade. Em 05.06.2020, o ministro suspendeu a realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19. As operações só poderiam ocorrer em casos absolutamente excepcionais, tendo a Polícia do Rio de Janeiro o dever de justificar as medidas que adotaria por escrito e de comunicá-las ao Ministério Público estadual. A medida cautelar obteve bons resultados na diminuição da letalidade policial. Segundo pesquisa realizada pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, da Universidade Federal Fluminense (UFF), e a iniciativa Fogo Cruzado, houve uma redução de 72,5% dos óbitos decorrentes de operações policiais em relação à média de mortes no mesmo período entre 2007 e 2009.[463] Entretanto, os bons resultados foram interrompidos em 2021, com reiterados descumprimentos à decisão do ministro

---

[461] ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[462] ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[463] GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS; FOGO CRUZADO. **Operações policiais e ocorrências criminais**: Por um debate público qualificado. p. 9-10. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2020_Relatorio-Geni_ADPF-635-impactos-e-correlacoes_versao_Final.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

Fachin, o que levou a pelo menos duas chacinas: a do Jacarezinho, com a morte de 28 pessoas, e a do Complexo do Salgueiro, com ao menos oito mortos.[464]

Para que o Tribunal produza decisões efetivas e contribua com a solução de litígios estruturais, não deve ser visto como a primeira opção para a sua solução. Apenas quando as graves violações forem ignoradas pelos outros Poderes, e outra instância judicial não puder tutelar adequadamente os direitos em questão, deve-se recorrer ao STF. Se for visto como o solucionador de todos os problemas, sua estrutura – já insuficiente – ficará inviabilizada de oferecer uma tutela jurisdicional adequada, especialmente nos casos mais graves e que necessitam de maior atenção do Tribunal. O Ministro 01 ressalta a necessidade de cautela em ajuizar ações estruturais no Supremo:

> As ações estruturais devem ser ajuizadas nos casos mais importantes e com muita cautela. De certa forma, a atuação em ação estrutural foge um pouco do papel tradicional do Judiciário. O papel de equacionar grandes insuficiências da política brasileira é algo que não está na atuação ordinária do Judiciário. No entanto, em casos excepcionais, há justificativa[465].

Isso não quer dizer que o Tribunal não possa contribuir com a resolução de litígios estruturais. Significa que os legitimados que levam os casos ao STF precisam reconhecer a excepcionalidade da ação estrutural, bem como estarem cientes de quais expectativas nutrir em relação à intervenção no Tribunal. Nesse sentido, o Ministro 01 afirma que:

> A ação estrutural parte do pressuposto de que o Supremo tem capacidade para interpretar a Constituição, mas não para definir as políticas públicas a serem seguidas. Mas o Supremo é capaz de detectar a ausência ou a insuficiência dessas políticas públicas e de determinar que a autoridade competente supra essas insuficiência ou deficiências, normalmente com a apresentação de um plano de ação[466].

Porém, nem tudo são más notícias. As primeiras experiências do Supremo com ações estruturais têm apresentado resultados materiais e simbólicos relevantes. Acima, vimos um deles: a medida cautelar do ministro Fachin conseguiu reduzir a letalidade policial durante a pandemia e salvou muitas vidas nas comunidades.

---

[464] EL PAÍS. **A chacina do Salgueiro e a guerra de extermínio em nome das drogas**. 2021, online. Disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-12-02/a-chacina-do-salgueiro-e-a-guerra-de-exterminio-em-nome-das-drogas.html. Acesso em: 21 dez. 2022.

[465] MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[466] MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

Eloy Terena, advogado da APIB nas ADPFs 709 e 991, aponta alguns efeitos materiais importantes na ADPF 709, que foram corroborados pelo Ministro 01.[467] Apesar das dificuldades de diálogo com o governo federal e da demora para apresentar um plano de ação adequado, Eloy[468] aponta como resultados importantes: a inclusão dos indígenas como grupo prioritário no plano nacional de vacinação contra a Covid-19, já que no primeiro plano nacional o grupo não era prioritário; o fornecimento de insumos para as comunidades e o auxílio na criação de barreiras sanitárias, que antes eram feitas apenas pelas comunidades indígenas; a contratação de indígenas para atuar nas barreiras sanitárias; a recriação dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (CONDISI), que haviam sido extintos pelo governo federal.

Tendo em vista as omissões denunciadas na ADPF 709, o Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 1.168, de 03.04.2023, abriu crédito extraordinário de R$ 640.074.000,00 para viabilizar o cumprimento das decisões proferidas pelo STF. O valor será aplicado em diferentes áreas, como na gestão de Unidades de Conservação relacionadas à proteção de terras indígenas; no emprego das Forças Armadas para ações emergenciais em terras indígenas; na distribuição de alimentos a comunidades que estão em situação de insegurança alimentar; e na regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas.[469]

Até mesmo a ADPF 347, que ainda não se tornou um verdadeiro processo estrutural, já apresenta alguns resultados práticos decorrentes das medidas cautelares adotadas. Em relatório produzido pelo CNJ[470] sobre os 5 anos das medidas cautelares da ADPF 347, divulgado em 2021, podemos ver algumas dessas mudanças. Dos sutis, mas importantes, avanços, vale ressaltar o aumento do número de módulos prisionais com sala de aula (de 58%, em 2015, para 65%, em 2020), salas de produção (de 17%, em 2015, para 35%, em 2020) e estrutura médica (de 54%, em 2015, para 63,69%, em 2020). Além

[467] MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[468] TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[469] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória nº 1.168**. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública; do Meio Ambiente e Mudança do Clima; da Defesa; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e dos Povos Indígenas, no valor de R$ 640.074.000,00, para o fim que especifica. Brasília, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1168.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.
[470] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois**: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. Brasília, 2021. p. 6-7. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

disso, foram realizadas 690 mil audiências de custódia no período analisado. Em 40,2% delas houve conversão da prisão em liberdade, e em 4,17% houve encaminhamentos para proteção social. Por fim, o relatório também indicou que o número de presos provisórios caiu de 37,47% para 30,15%. O relatório não concluiu que o ECI está perto de ser superado, pelo contrário. Porém, é possível identificar uma influência positiva das poucas medidas adotadas, resultados que poderiam ser ainda melhores se os pedidos estruturais da ação fossem julgados.

Além dos efeitos materiais mencionados, uma decisão do maior órgão judicial do País em prol de um grupo vulnerável tem uma força simbólica importante, sendo capaz de fortalecer as reivindicações do movimento, ainda que nem todas as transformações sociais desejadas sejam imediatamente conquistadas. Como afirma o Ministro 02, "Talvez uma das maiores contribuições que o Tribunal possa dar em casos como esse é colocar o tema em destaque na agenda pública".[471] Da mesma forma, o Assessor 04[472] avalia positivamente a atuação do STF em ações estruturais, ressaltando que uma decisão do Tribunal ajuda a dar visibilidade política e social para uma demanda esquecida pelos outros Poderes, além de ajudar na organização entre entes públicos que enfrentavam o problema sem a devida coordenação.

A visibilidade é um efeito simbólico que, em médio e longo prazos, pode produzir efeitos práticos significativos. Um exemplo é a ADPF 347. Os próprios Ministros[473] reconhecem que ela está aquém dos efeitos materiais que poderia produzir. No entanto, o reconhecimento do ECI no sistema prisional chamou a atenção dos pesquisadores brasileiros para os problemas estruturais do sistema carcerário. Desde a decisão, diversas pesquisas têm sido realizadas sobre como recepcionar o ECI no País;[474] como permitir uma intervenção judicial efetiva no sistema prisional;[475] como favorecer a

---

[471] MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[472] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[473] MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[474] ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de coisas inconstitucional no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021; PESTANA, João Gabriel Callil Zirretta. **Medidas Estruturantes e Estado de Coisas Inconstitucional**: entraves e propostas no ordenamento jurídico brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.
[475] OPPITZ, Daniela Gomes. **A crise do sistema prisional brasileiro**: direitos fundamentais e o controle judicial de políticas públicas. 2018. 205f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

realização das audiências de custódia, determinadas na medida cautelar;[476] dentre outros temas.

Durante a pandemia de Covid-19, a ADPF 347 também contribuiu para algumas medidas relevantes. Em março de 2020, o CNJ emitiu a Recomendação nº 32, orientando os Tribunais e os magistrados a adotarem medidas preventivas à propagação do Covid-19 no âmbito dos sistemas penal e socioeducativo. Na ocasião, ficou claro como o reconhecimento do ECI influenciou as recomendações apresentadas. Em um dos trechos da Recomendação, o CNJ afirma:

> CONSIDERANDO o alto índice de transmissibilidade do novo coronavírus e o agravamento significativo do risco de contágio em estabelecimentos prisionais e socioeducativos, tendo em vista fatores como a aglomeração de pessoas, a insalubridade dessas unidades, as dificuldades para garantia da observância dos procedimentos mínimos de higiene e isolamento rápido dos indivíduos sintomáticos, insuficiência de equipes de saúde, entre outros, características inerentes ao "estado de coisas inconstitucional" do sistema penitenciário brasileiro reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.[477]

Outro exemplo da influência da ADPF 347 está na impetração de Habeas Corpus coletivo. No começo de 2021, a Defensoria Pública da União (DPU) impetrou o Habeas Corpus coletivo nº 188.820,[478] na defesa de todas as pessoas presas em locais superlotados, que fizessem parte do grupo de risco para Covid-19 e que não tivessem praticado crimes com violência ou grave ameaça. O reconhecimento do ECI foi levado em consideração não só para o ajuizamento da ação, sendo também expressamente mencionado na concessão parcial da medida cautelar, que fixou uma série de ações para resguardar integrantes de grupos vulneráveis que estão no sistema prisional. Já no HC coletivo nº 143.641,[479] impetrado em favor de todas as mulheres presas preventivamente que ostentassem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães de crianças sob sua

---

[476] PEREIRA, Luciano Meneguetti. O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 5, n. 1, p. 167-190, 2017.

[477] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 32. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. p. 2. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.

[478] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 188.820**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2021e. p. 3. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755414015. Acesso em: 13 jan. 2023.

[479] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 143.641**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2018a. p. 5-6. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053. Acesso em: 13 jan. 2023.

responsabilidade, bem como em nome das próprias crianças, o reconhecimento do ECI do sistema prisional também foi utilizado como argumento favorável às mães. A DPU também impetrou o HC coletivo nº 165.704, em favor de todas as pessoas presas que têm sob a sua única responsabilidade crianças e pessoas com deficiência. Em sua decisão, o relator da ação, ministro Gilmar Mendes, fez referência ao ECI:

> Não se deve ignorar o fato que os eventuais beneficiários desta ordem se encontram inseridos em um ambiente de flagrante e massiva violação de direitos fundamentais, reconhecido pelo próprio STF como um estado de coisas inconstitucional durante o julgamento de medida cautelar na ADPF 347.[480]

Os efeitos mencionados não contemplam tudo o que os grupos afetados pelo litígio estrutural solicitaram. Mesmo assim, são avanços importantes em prol de segmentos sociais que não conseguem a proteção devida dos outros Poderes. Segundo Daniel Sarmento, advogado nas ADPFs 347, 635 e 709, podemos dizer que as "[...] decisões do STF são parcialmente efetivas. Eu diria que se não fossem algumas dessas decisões a situação seria pior. Não dá para dizer que é uma atuação totalmente efetiva, mas sem o Supremo a situação estaria pior.".[481]

2.2.2.2. Quais critérios devem ser utilizados pelo STF para conhecer uma ação estrutural?

Aqui, há um consenso entre Ministros, assessores e advogados entrevistados. O Assessor 03[482] ressalta que nem todo litígio estrutural deve ser levado ao Supremo, apenas aqueles que envolvem graves violações de direitos fundamentais, em virtude de reiterada omissão estatal. O Assessor 02[483] complementa com o critério da subsidiariedade: o STF deve levar a sério o princípio da subsidiariedade da ADPF, não aceitando a ação quando existirem outros recursos para tratar o problema. Da mesma forma, o Assessor 04 ressalta o princípio da subsidiariedade, alertando que a judicialização de litígios estruturais

---

480 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 165.704**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 2018b. p. 19. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/turma-stf-hc-coletivo-gilmar.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

481 SARMENTO, Daniel. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

482 ASSESSOR 03. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

483 ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

amplos, sem um contorno específico e com uma seletividade adequada, favorece a banalização das ações estruturais.[484]

Os dois Ministros entrevistados fizeram referência a critérios parecidos. Para o Ministro 01, "Deve-se verificar se o bem jurídico é constitucionalmente tutelado e se a política pública adotada pelo governo é gravemente insuficiente, deficiente ou inexistente.".[485] No mesmo sentido, o Ministro 02[486] afirma que a intervenção do STF não deve ser voluntarista, ocorrendo mediante a gravidade das violações aos direitos fundamentais e pautando-se pelo diálogo institucional.

Daniel Sarmento e Oscar Vilhena pensam de forma semelhante. Sarmento[487] ressaltou que as ações estruturais devem ser levadas ao Supremo como última alternativa, tendo em vista as dificuldades estruturais que o Tribunal apresenta para lidar com a questão. Vilhena[488] defende que as ações estruturais sejam conhecidas quando for constatado que há uma violação massiva de direitos fundamentais e que os Poderes que teriam a tarefa original estão inertes ou têm atuação insuficiente.

Três critérios parecem se repetir nas respostas dos entrevistados: a grave violação a direitos fundamentais, a prolongada inércia dos órgãos responsáveis para enfrentar o problema, e a subsidiariedade da intervenção do STF. Até o momento, todavia, o STF não estabeleceu de forma clara quais critérios adotará para conhecer uma ação estrutural, faça ela referência ao ECI ou não. A decisão do Ministro Ricardo Lewandowski na ADPF 682 é um bom exemplo do problema. O ministro justificou o arquivamento da ação na inadequação da ADPF para questionar as políticas relacionadas ao ensino jurídico no Brasil. A decisão do Ministro foi correta. No entanto, uma fundamentação mais clara e direta seria reconhecer que a ADPF pode questionar políticas públicas e levar ao STF litígios estruturais; no entanto, a ação, por não tratar de grupo vulnerável ou de um bloqueio do Executivo e do Legislativo à OAB, não deveria ser conhecida.

---

[484] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[485] MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[486] MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[487] SARMENTO, Daniel. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[488] VILHENA, Oscar. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

A intervenção judicial em litígios estruturais não ocorre no vácuo, sem gerar atritos. Até em casos em que os gestores públicos estão com boa vontade para enfrentar o problema, uma decisão judicial que interfira em suas atribuições e na discricionariedade administrativa pode incomodar. Quanto menor a vontade política do Executivo e do Legislativo em colaborar, maiores serão os atritos destes com o Judiciário. Por isso, não só o Supremo, mas todo o Judiciário deve reservar o seu capital político para os casos estruturais mais relevantes. Literalmente, os juízes precisam discernir quais lutas devem comprar e em quais possuem alguma chance de produzir melhorias práticas significativas.[489] Caso contrário, o excesso de ações estruturais pode levar à ineficiência e ao descrédito. É importante que o Judiciário, especialmente o Supremo, não seja visto como a primeira opção em casos estruturais. A judicialização de litígios desse tipo deve ocorrer quando as alternativas falharem. Em sua entrevista, o Ministro 02 falou sobre sua preocupação com o excesso de ações estruturais, afirmando que "O Tribunal precisa ser seletivo nos casos que aceita e estabelecer uma prioridade entre os casos. Não fico entusiasmado com a simples judicialização. Temo que muitas ações inefetivas desmoralizem o instituto.".[490]

Um dos pilares do pragmatismo jurídico, que é relevante para a condução do processo estrutural, é a sinceridade e a clareza argumentativa quanto aos fundamentos da decisão.[491] Por isso, é preciso deixar claro quais critérios serão utilizados para conhecer e julgar uma ação estrutural. No capítulo 4, propomos diretrizes que devem orientar o STF e o Judiciário quanto ao conhecimento de ações estruturais.

2.2.2.3. As ações estruturais são instrumentos adequados para a participação pública?

Na resposta dos entrevistados, há certa distância entre a teoria e a prática neste assunto. Os assessores e os ministros acreditam que a participação pública nas ações estruturais é essencial, tanto para dar maior legitimidade à atuação do Judiciário, como

---

[489] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium** - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. p. 19-20; MELLO, Patrícia Perrone Campos. "A vida como ela é": comportamento estratégico nas cortes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 688-718, 2018. p. 710

[490] MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[491] POSNER, Richard A. The rise and fall of judicial self-restraint. **California Law Review**, p. 519-556, p. 542, 2012.

para proporcionar um ganho epistêmico no processo decisório, incorporando ao debate visões e argumentos de diferentes segmentos sociais afetados pelo litígio estrutural.

Como instrumentos de participação, os entrevistados ressaltaram a atuação do *amicus curiae* e a realização de audiências públicas. O Assessor 01[492] ressaltou a importância das audiências públicas, para que possam colher informações relevantes para o caso, bem como para reconhecer a importância das visões dos diferentes grupos interessados. O Assessor 02[493] defende que as audiências públicas devem ser obrigatórias em ações estruturais, visto que dão maior visibilidade à narrativa de grupos minoritários e, muitas vezes, geram um engajamento maior do que as audiências feitas no Legislativo. O Assessor 03[494] também reconhece a importância simbólica e material do instrumento, que diminui o caráter tecnocrático do processo, possibilita a escuta dos grupos afetados e ajuda a diminuir o déficit de informação no Supremo. Já Oscar Vilhena[495] ressalta que ações desta natureza não devem ser ajuizadas e conduzidas sem a participação do grupo vulnerável afetado. A participação do grupo em audiências públicas pode iluminar aspectos fáticos relevantes, bem como a natureza do litígio, as possíveis soluções e as dificuldades a serem enfrentadas.

Da mesma forma, a participação do *amicus curiae* é vista como fundamental em ações estruturais, seja para fortalecer a legitimidade do processo, seja para promover o ganho epistêmico.[496] Como ressalta o Assessor 03,[497] há uma distância relevante entre instância judicial e os segmentos sociais vitimados pelo litígio estrutural, sendo que o *amicus curiae* pode representar um grupo afetado e aproximá-lo do processo judicial. A participação dessa figura processual ajuda a esclarecer os entraves políticos e técnicos inerentes aos litígios estruturais.

Em teoria, as audiências públicas e o *amicus curiae* dão legitimidade processual, possibilitam a escuta dos grupos afetados pelo litígio e promovem o ganho

---

[492] ASSESSOR 01. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[493] ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[494] ASSESSOR 03. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[495] VIEIRA, Oscar Vilhena. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[496] SARMENTO, Daniel**. Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[497] ASSESSOR 03. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

epistêmico na tomada de decisão.[498] Na prática, a teoria é diferente. Diversas pesquisas mostram como as audiências públicas desempenham um papel aquém do esperado. As principais dificuldades são: poucos ministros comparecem às audiências, sendo comum que apenas o relator esteja presente;[499] os ministros fazem apenas referências genéricas ao que foi discutido, sem enfrentar os argumentos levantados pelos participantes;[500] há pouco diálogo entre os ministros e os participantes, sendo que as audiências funcionam muitas vezes como uma rápida exposição de argumentos diversos.[501]

Interessante notar que ainda não houve uma audiência pública com mais de quatro ministros presentes. Fernando Leal, Rachel Herdy e Júlia Massadas,[502] analisando empiricamente 22 audiências, constataram que em nove delas havia apenas um ministro: o relator da ação. Em outras quatro, apenas dois ministros compareceram. Por fim, das seis audiências restantes, três contaram com três ministros, e três contaram com quatro ministros.

Ponto que deve ser ressaltado é que a grande quantidade de expositores nas audiências cria a falsa impressão de que houve maior deliberação, o que não é verdade. A audiência pública realizada na ADPF 186 é representativa do problema. No caso, o partido Democratas (DEM) requereu a inconstitucionalidade de atos da Universidade de Brasília (UnB), do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE) e do Centro de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE), os quais instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial no processo de ingresso na universidade. Foi autorizada a participação de 42 pessoas, o maior número em audiências públicas até 2019. O esperado seria uma valiosa troca argumentativa entre o Tribunal e os participantes. No entanto, como mostra Tainah Sales, a realidade foi diferente:

---

[498] SQUADRI, Ana Carolina; JOBIM, Marco Félix. O publicismo e o privatismo no processo estrutural: o papel do juiz e a audiência pública. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 867-881, p. 876-877.

[499] GUIMARÃES, Lívia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 236-271, 2020. p. 256.

[500] LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. **Os Diálogos Sociais no STF**: as audiências públicas, o *amicus curiae* e a democratização da jurisdição constitucional brasileira. 2014. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. p. 127.

[501] SALES, Tainah. A participação social no Supremo Tribunal Federal: um estudo empírico das audiências públicas em ações de controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito Brasileira**, v. 31, n. 12, p. 70-88, 2022. p. 86.

[502] LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 1, p. 331-372, 2018. p. 354-355.

> Constata-se pouca influência desta audiência no processo decisório, com base no Quadro 6. Apenas dois ministros a mencionaram expressamente, e ainda de maneira tímida. Nem mesmo o ministro relator levou em consideração o que fora exposto. No relatório, houve ínfima referência. Ademais, nenhum dos ministros que participou a mencionou expressamente, o que é de saltar os olhos, sobretudo considerando que esta audiência foi a que contou com o maior número de expositores. Esta audiência demonstra que a realidade está longe de se coadunar com o discurso teórico e presente no cotidiano da Corte sobre a democratização das decisões proporcionada pelo advento das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal.[503]

Os *amici curiae* enfrentam problemas semelhantes. Tratando do tema, Carina Lellis[504] e Daniel Capecchi Nunes[505] identificam duas dificuldades principais: o tempo exíguo que os ministros têm para analisar os processos que serão julgados – cerca de um ou dois dias entre uma semana e outra –, o que incluiria as próprias manifestações dos *amici*, dificultando uma interlocução real entre a sociedade civil e o Tribunal; e o modelo deliberativo do STF, tendo em vista que os ministros vão para as sessões com seus votos escritos, diminuindo as chances de um ministro mudar a sua opinião mediante uma sustentação oral dos *amici*.

Se, por um lado, o discurso oficial é o de que as audiências públicas e o *amicus* democratizam a jurisdição constitucional e possibilitam uma "sociedade aberta de intérpretes da Constituição",[506] por outro, os recentes estudos empíricos seguem demonstrando a pouca influência dos dois institutos nas deliberações do STF. Diante das dificuldades apresentadas, alguns autores são céticos quanto às reais motivações do STF para continuar realizando audiências públicas. Diego Falavinha[507] sustenta que os ministros convocam as audiências como uma forma de fortalecimento político do Tribunal, tendo como foco principal agregar credibilidade pública à instituição.

---

[503] SALES, Tainah. A participação social no Supremo Tribunal Federal: um estudo empírico das audiências públicas em ações de controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito Brasileira**, v. 31, n. 12, p. 70-88, 2022. p. 81.

[504] LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. **Os Diálogos Sociais no STF**: as audiências públicas, o *amicus curiae* e a democratização da jurisdição constitucional brasileira. 2014. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. p. 188.

[505] NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 196.

[506] A expressão é utilizada por Peter Häberle, que teve sua obra traduzida para o Brasil em 1997, pelo professor Gilmar Mendes. A obra de Häberle exerceu grande influência na regulamentação das audiências públicas e do *amicus curiae*. Cf. HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional. **A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

[507] FALAVINHA, Diego Hermínio Stefanutto. **Quem tem voz no Supremo?** Uma análise das audiências públicas no processo decisório do STF. 2020. 245f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020. p. 149-151.

Semelhantemente, Renzzo Ronchi[508] defende a hipótese de que as audiências servem como instrumentos simbólicos que ocultam uma estratégia política e pseudolegitimadora. Já Débora Ferreira,[509] a partir de uma análise empírica, argumenta que o STF também faz um uso estratégico da figura do *amicus curiae*, citando mais em suas deliberações os *amici* que podem gerar maior apoio na opinião pública ou aqueles que possuem maior poder de barganha institucional.

Por fim, um novo mecanismo de participação foi utilizado na ADPF 709: a Sala de Situação, instaurada com base no art. 12[510] da Portaria Conjunta nº 4.094/2018, elaborada pelo Ministério da Saúde e pela Fundação Nacional do Índio. O objetivo da Sala seria gerir as ações de combate à pandemia quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente. Na decisão que determinou a sua criação, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, determinou que a Sala deveria "[...] assegurar a participação de membros da Procuradoria-Geral da República, da Defensoria Pública da União e de representantes indígenas indicados pela APIB, bem como das demais autoridades que a União entender que devem participar do processo decisório.".[511]

A primeira reunião na Sala de Situação foi realizada em 17.07.2020, contando com mais de 60 participantes. Representando a União, compareceram: militares do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), representantes da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), o Ministério da Defesa, representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério das Relações Exteriores e representantes da Fundação

---

[508] RONCHI, Renzzo Giaccomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF**: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa? 2022. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2022. p. 62.

[509] FERREIRA, Débora Costa. **De quem a Corte quer ser amiga?** Análise estratégica da funcionalidade do *amicus curiae*. 2017. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, 2017. p. 110-111.

[510] "Art. 12. Deverá ser ativada uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais diante do estabelecimento de situações de contato, surtos ou epidemias envolvendo os Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. § 1º A Sala de Situação terá como objetivos precípuos o compartilhamento e a sistematização de informações, o favorecimento do processo decisório, a organização de respostas para emergências e o monitoramento e avaliação das intervenções realizadas. § 2º A Sala de Situação será composta por membros indicados pela SESAI/MS e membros indicados pela FUNAI e poderá ser integrada também por colaboradores convidados, com a anuência conjunta de ambos os órgãos.". MINISTÉRIO DA SAÚDE E FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Portaria Conjunta nº 4.094/2018**. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459. Acesso em: 11 jan. 2023.

[511] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 24. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

Nacional do Índio. Representando a APIB, quatro indígenas, entre eles, um dos advogados da ADPF.[512] Como apoio técnico, três indigenistas e dois médicos sanitaristas, além de representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União.

Por um lado, alguns dos entrevistados reconhecem pontos positivos na Sala de Situação. O Ministro 01 considera que, apesar das dificuldades iniciais enfrentadas, a Sala de Situação funcionou razoavelmente bem, tendo papel relevante para fazer bons diagnósticos dos problemas enfrentados. Eloy Terena,[513] que atuou como advogado da APIB na ADPF 709, considera a Sala como uma instância que foi capaz de minimamente possibilitar diálogo com as autoridades federais e permitir que os povos indígenas pudessem fazer pressão em um governo fechado às pautas indígenas.

Como uma primeira experiência, a Sala de Situação tem os seus méritos. No entanto, enfrentou importantes dificuldades. Em pesquisa sobre o tema, Miguel Godoy, Carolina Santana e Lucas Cravo de Oliveira[514] relataram alguns dos desafios: as reuniões foram conduzidas por militares, que, em muitos momentos, adotaram uma postura hostil aos discursos dos povos indígenas; por exigência da União, as reuniões ocorreram na *Avaya Equinox*, plataforma desconhecida por muitos participantes e que dificultou o andamento das reuniões, mostrando pouca preocupação com a inclusão digital; após a realização de três reuniões, a União passou a descumprir a decisão do ministro Barroso, deixando de realizá-las. Em petição protocolada em 31.08.2020, a APIB solicitava o retorno das reuniões:

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

[512] GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021. p. 2185.
[513] TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[514] GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021. p. 2185-2186.

> apenas governamental da Sala de Situação", que a Sala de Situação não teria reuniões periódicas e que, quando oportuno, haveria outra convocação[515].

Em resposta, o ministro relator, em 21.10.2020, determinou que a União retomasse a Sala de Situação Nacional, no prazo de 48 horas, a contar da ciência da decisão.[516] Determinou também que, a partir da reunião de retomada, os encontros ordinários deveriam ter periodicidade mínima quinzenal, conforme cronograma a ser apresentado pela União.

Para Eloy Terena,[517] o STF partiu do pressuposto equivocado de que os militares teriam experiência para conduzir uma Sala de Situação. Com isso, o GSI ficou responsável por conduzir as reuniões e determinar o seu formato. Na primeira reunião, em vez de promover um ambiente colaborativo, os militares responsáveis iniciaram o encontro com críticas à ADPF, à APIB e ao uso político do STF, originando uma discussão que foi, inclusive, objeto de reportagem pela Revista Veja:

> A primeira reunião do gabinete de crise para a prevenção de comunidades indígenas contra a Covid-19, medida imposta ao governo pelo Supremo Tribunal Federal (STF), foi um fiasco e desagradou muito os representantes de etnias presentes, assim como o Ministério Público Federal (MPF). O gabinete terá que encontrar soluções para a proteção de índios isolados e de recente contato, os mais frágeis diante da violência do novo coronavírus. Segundo relatos obtidos pela coluna entre participantes, o tema não foi abordado corretamente e o ministro do Gabinete de Segurança da Presidência (GSI), Augusto Heleno, responsável por coordenar os trabalhos, afirmou que a questão indígena deveria ter sido resolvida há 50 anos no Brasil e que os povos encontrados fora de terras demarcadas serão tratados como produtores rurais e orientados a buscar o atendimento do SUS, o Sistema Único de Saúde, como qualquer cidadão.[518]

Por último, Eloy[519] ressaltou a falta de transparência e a dificuldade para ter acesso a importantes dados governamentais sobre os problemas enfrentados. Os militares

---

[515] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática do relator. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 12. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344778248&ext=.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

[516] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Petição da APIB (e-doc 372). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 2. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986. Acesso em: 12 jan. 2023.

[517] TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[518] LEITÃO, Matheus. "Conflito entre general Heleno e indígenas no gabinete de crise". **Revista Veja**, São Paulo, 2020, *on-line*. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/conflito-entre-general-heleno-e-indigenas-no-gabinete-de-crise/. Acesso em: 12 jan. 2023.

[519] TERENA, Eloy**. Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

negavam acesso aos dados e só disponibilizavam as informações mediante ordem judicial. Como exemplo da dificuldade para estabelecer um diálogo produtivo, o advogado menciona que "o ministro Barroso teve que determinar que os ofícios da APIB deveriam ser respondidos pelo governo", o que não ocorria espontaneamente.

Diante das informações aqui apresentadas, constata-se que os três mecanismos participativos analisados possuem um potencial democratizante, corroborado pelos entrevistados. No entanto, o potencial não tem se convertido em ganho dialógico efetivo. No capítulo 4, voltaremos ao tema e analisaremos medidas que podem ser adotadas para aperfeiçoar os três mecanismos em ações estruturais.

2.2.2.4. As ações estruturais são instrumentos adequados para o diálogo institucional?

Por último, há a questão do diálogo institucional. Como visto no capítulo 1, uma das principais defesas do processo estrutural é sua aptidão para promover o diálogo entre o Judiciário e os demais Poderes, especialmente se conduzido sob a lógica experimentalista.

Assim como a doutrina, os entrevistados reconhecem nas ações estruturais um instrumento capaz de promover o diálogo e a colaboração interinstitucional. Eloy Terena[520] acredita no potencial dialógico, especialmente diante de um contexto de violação extrema e de grande polarização e politização do assunto. Com a intervenção judicial, os dois lados teriam que se sentar e dialogar, existindo maior pressão para que o governo escute, justifique seus posicionamentos e discuta as suas futuras ações. Para Sarmento,[521] um bom processo estrutural deve ser pautado pelo diálogo institucional, no entanto, é necessário que o governo tenha boa vontade e disposição para isso, o que não foi o caso nas ADPFs 635 e 709.

Há posições semelhantes dentro do STF. O Assessor 02[522] também considera as ações estruturais um instrumento adequado para o diálogo. Em sua análise, se um litígio estrutural grave perdura há muitos anos, podemos pressupor que o diálogo nas outras instâncias já falhou. Sem a intervenção de um terceiro imparcial, o Judiciário, o diálogo

[520] TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[521] SARMENTO, Daniel. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[522] ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese

continuaria inexistente. Já o Assessor 04[523] vê o processo estrutural como um instrumento relevante para o diálogo institucional, principalmente quando entes públicos estão atuando de forma desordenada, e a intervenção de um terceiro imparcial contribui para uma melhor organização da atuação pública. Da mesma forma, os dois Ministros[524] entrevistados concordam que as ações estruturais devem ser pautadas pelo diálogo institucional e que são instrumentos capazes de promovê-lo.

Contudo, outra parte dos entrevistados tem uma visão mais cética quanto ao tema. O Assessor 03[525] entende que o diálogo ainda não é tão efetivo com os demais poderes, como ocorreu na Colômbia. Isso se deve, em boa parte, à sobrecarga processual e à amplitude de competências do STF. É difícil manter um diálogo efetivo quando existem tantas ações que tratam de temas relevantes para serem analisadas. O potencial dialógico poderia ser melhorado com a racionalização das competências do STF. O Assessor 01[526] reiterou a necessidade de um governo que realmente queira dialogar. Ressaltou que, no governo Bolsonaro, inexistia ambiente adequado para diálogo efetivo com os militares e com o Executivo. Corroborando as críticas de Eloy Terena e Daniel Sarmento à Sala de Situação, o Assessor 01 afirmou que, na ADPF 709, os agentes governamentais: não registravam as decisões em atas; não forneciam os dados solicitados – apenas mediante ordem judicial –; e não apresentaram genuína boa vontade em formular um plano de ação adequado, que sequer possuía parâmetros de verificação. Apenas a quarta versão do plano foi aprovada, ainda com ressalvas.

Já Oscar Vilhena[527] entende que o ambiente primário para o diálogo institucional não é o Judiciário, mas as instâncias políticas, que têm melhor estrutura e competência para isso. Em suas palavras, “Não tenho esse encantamento com o diálogo institucional nessa área.”. Para o entrevistado, a grande contribuição do Judiciário é a sua função disruptiva da inércia estatal, mas não deve ocorrer uma substituição do Executivo e do Legislativo.

---

[523] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[524] MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[525] ASSESSOR 03. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[526] ASSESSOR 01. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[527] VIEIRA, Oscar Vilhena. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

O termo comum aos dois lados parece ser boa vontade: sem a real intenção dos agentes públicos em colaborar para a resolução do litígio, a ação estrutural estará destinada a produzir mais efeitos simbólicos do que materiais diretos. Pode parecer óbvio, mas é preciso desencantar o poder de uma decisão judicial, ainda que seja proferida pelo Supremo. Algumas das principais críticas e frustrações com os processos estruturais decorrem de uma visão ingênua de que apenas o ajuizamento da ação, ou a vitória no Tribunal, serão capazes de resolver o problema. A decisão em favor de um grupo vulnerável é importante, todavia, é preciso promover o engajamento dos agentes responsáveis pelas políticas públicas para que exista uma mudança real na vida daqueles que sofrem com o litígio estrutural. A grande questão é pensar em mecanismos que estimulem a atuação governamental e contribuam com a publicidade e a justificação de suas decisões.

3. PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO NO SUL GLOBAL: O QUE PODEMOS APRENDER COM AS EXPERIÊNCIAS COLOMBIANA, INDIANA E SUL-AFRICANA?

Diante dos desafios apresentados aos processos estruturais no Brasil, tanto no âmbito do STF quanto em outras instâncias do Judiciário, pode ser difícil acreditar na utilidade das ideias defendidas nesta pesquisa. Apesar das dificuldades, o processo estrutural democrático é possível de ser realizado.

A fim de confirmar a viabilidade da proposta, antes de apresentar os mecanismos que podem implementá-la, o presente capítulo apresenta as contribuições de países do Sul Global que enfrentaram dificuldades parecidas. Três casos são estudados: África do Sul, Colômbia e Índia. De diferentes formas, os três países, em um contexto de constitucionalismo transformador, comprometido com a modificação das instituições políticas e socioeconômicas, conseguiram desenvolver processos estruturais baseados na participação, na publicidade e na justificação.

3.1. A importância de aprender com a experiência do Sul Global

A capacidade de aprender com a diferença tem sido um elemento fundamental para o progresso humano.[528] O intercâmbio e a fusão de ideias são essenciais para o desenvolvimento de soluções para problemas antigos, já que a síntese de diferentes perspectivas amplia o conhecimento. No Direito, os estudos jurídicos comparativos contribuem com a melhoria do direito nacional, a partir da compreensão de experiências estrangeiras. Como defende Pierre Legrand,[529] a ideia de comparar dois direitos diferentes não é um exercício de se olhar no espelho, buscando apenas aquilo que é semelhante. Pelo contrário, é na contemplação das diferenças, daquilo que parece estranho e inusual à primeira vista, que poderemos aprimorar o direito brasileiro.

Analisando a importância do Direito Comparado, Hirschl[530] afirma que os estudos comparativos são um importante guia para a construção de novas instituições jurídicas. Percebendo as vantagens de aprender com a alteridade, tornou-se comum que

---

[528] RIDLEY, Matt. **The rational optimist**: how prosperity evolves. New York: Harper Collins, 2010. p. 5-7.

[529] LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. Trad. Daniel Wunder Hachem. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 50-51.

[530] HIRSCHL, Ran. The question of case selection in comparative constitutional law. **The American Journal of Comparative Law**, v. 53, n. 1, p. 125-156, 2005. p. 128.

as Cortes Constitucionais recorram a legislações e decisões estrangeiras para julgar casos controversos.[531] Contudo, é preciso ter cuidado com a forma de realizar a análise comparativa. Como ressalta o autor,[532] é comum que haja uma deficiência metodológica na realização da comparação, visto que o pesquisador nem sempre atenta para o contexto no qual o instituto jurídico estrangeiro foi elaborado, nem para a nova realidade à qual ele será aplicado.

Aprender com as experiências constitucionais estrangeiras pode ser muito útil. Quando questões similares são enfrentadas, as soluções que funcionaram em outros países podem orientar as ações que devem ser tomadas no Brasil. O problema surge quando se tenta importar, em sua integralidade, precedentes, teorias e decisões estrangeiras, sem um estudo crítico de quais desses elementos devem influenciar o direito nacional.[533] Toda ideia constitucional tem aspectos únicos, ligados diretamente à realidade para a qual foi desenvolvida. Por isso, o estudo comparativo exige que o pesquisador identifique o que é peculiar do país estrangeiro e que, portanto, não pode ser importado.[534]

Assim, antes de analisar a experiência dos países selecionados, é necessário justificar algumas escolhas metodológicas, para o leitor compreender o objetivo do estudo comparativo realizado e por quais razões os três países foram selecionados. Os próximos subtópicos pretendem justificar as escolhas feitas.

3.1.1. Do transplante à tradução: em busca de uma metáfora adequada

No capítulo 1, a origem dos processos estruturais foi atribuída à experiência do Judiciário norte-americano com a utilização das *structural injunctions*, especialmente após a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos em *Brown II*. Se é assim, por que a pesquisa usa como referência países do Sul Global? Não faria mais sentido recorrer à fonte original, na qual o "verdadeiro processo estrutural" foi desenvolvido?

---

[531] MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos**: por novos protagonistas na esfera pública democrática. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. p. 102.

[532] HIRSCHL, Ran. The Comparative in Comparative Constitutional Law: A Response to Dixon and Tushnet. **The American Journal of Comparative Law**, v. 64, n. 1, p. 209-217, p. 214-216, 2016.

[533] LOPES FILHO, Juraci Mourão; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. O uso de precedentes estrangeiros e a declaração de Estado de Coisas Inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 117, p. 219-273, jul./dez. 2018. p. 234-235.

[534] JACKSON, Vicki C. Constitutional comparisons: convergence, resistance, engagement. **Harvard Law Review**, v. 119, p. 109-128, 2005. p. 122.

Para uma resposta satisfatória, o primeiro passo é abandonar a equivocada premissa de que existe um "verdadeiro processo estrutural". Sim, as primeiras decisões estruturais foram proferidas em casos norte-americanos, e a bibliografia do país é rica e ampla na área. Não à toa, vários autores americanos que tratam do tema são utilizados nesta pesquisa, tendo em vista a relevância de suas pesquisas.

No entanto, reconhecer a importância dos referidos autores não torna o modelo norte-americano o ideal a ser seguido pelos demais países. Esse pensamento está baseado na equivocada ideia de transplante jurídico, que pode ser definido como uma metáfora[535] para o processo de importação de institutos estrangeiros por uma ordem jurídica diversa, a qual é alterada mediante a apropriação de ideias exógenas.[536] A metáfora do transplante ganhou maior repercussão acadêmica com a obra de Alan Watson,[537] que defendia a possibilidade de transplantes jurídicos até mesmo quando significativas diferenças culturais entre os países envolvidos precisassem ser superadas.

O problema dessa ideia é que ela remete ao que ocorre em casos de transplantes de órgãos: o coração de A, após a sua morte, é removido e integralmente transplantado para a pessoa B, que agora viverá com um novo órgão em seu organismo. Da mesma forma, se vamos transplantar o presidencialismo, o controle de constitucionalidade e o federalismo para o Brasil, precisamos realizar a importação da forma mais fidedigna possível com o desenvolvimento dado no país de origem.

Ainda que pareça uma boa ideia, a metáfora do transplante jurídico é insuficiente para retratar o que acontece quando países importam institutos estrangeiros. Defendendo a impossibilidade de transplantes, Pierre Legrand[538] argumenta que a importação de institutios jurídicos implica em criação. Para o autor, o sentido atribuído aos institutos e aos conceitos jurídicos é contextual, dependendo da realidade histórica, jurídica, cultural e epistemológica na qual estão inseridos e na qual serão aplicados. Logo, quando ele é retirado de seu ambiente original e inserido em uma nova realidade, por mais que a sua nomenclatura e normatização continuem parecidas com as do país de origem, algo novo surge. Legrand não nega a importância de aprender com a experiência de países

---

[535] PERJU, Vlad. Constitutional Transplants, Borrowing and Migrations. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1304-1327, p. 1306.

[536] DUTRA, Deo Campos. Transplantes Jurídicos: história, teoria e crítica no Direito Comparado. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 39, p. 76-96, dez. 2018. p. 81.

[537] WATSON, Alan. **Legal Transplants**: an Approach to Comparative Law. 2. ed. Georgia: University of Georgia Press, 1974. p. 294.

[538] LEGRAND, Pierre. The Impossibility of 'Legal Transplants'. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, [s.l.], v. 4, n. 2, p.111-124, jun. 1997. p. 114.

estrangeiros, apenas ressalta que o resultado do aprendizado é algo novo, não um simples transplante do que ocorre em outros países.[539]

Sendo assim, é preciso ter cuidado com a premissa de que o modelo americano, pelo seu pioneirismo, é o referencial a ser transplantado para outras realidades. Os três países estudados neste capítulo aprenderam com a experiência norte-americana no uso das *structural injunctions*. Porém, o aprendizado gerou algo novo, modificado e adequado à realidade sociojurídica de cada um.

Dessa forma, propõe-se como metáfora norteadora para o estudo comparado aqui desenvolvido a ideia de tradução jurídico-cultural, defendida por Lena Foljanty.[540] Para a autora, o objetivo do Direito Comparado não é conhecer um instituto estrangeiro para reproduzi-lo fidedignamente em uma nova realidade. A ideia de fidelidade ao original é abandonada, perguntando-se como as diferenças são tratadas e representadas no processo de tradução. A autora reconhece que o instituto jurídico que se pretende importar é modificado durante o processo, visto que é retirado do contexto histórico e cultural no qual foi desenvolvido e, ao ser aplicado em outra realidade, ganha novas características e outros significados.[541]

Portanto, a metáfora da tradução destaca a ideia de que os contatos interculturais não ocorrem em ambientes herméticos, livres de influência social, tornando-se um termo chave para descrever o que acontece em encontros interculturais. O conceito, quando usado dessa maneira, é entendido em um sentido muito amplo, não se limitando a traduções literais, mas sim, conotando transferências de práticas, símbolos ou objetos culturais como processos de tradução.

Ao traduzirmos institutos jurídicos para diferentes países, é imprescindível ir além dos textos legais e conhecer o contexto no qual o instituto foi desenvolvido e aplicado. Por isso, o estudo comparativo aqui realizado adota uma abordagem contextualista. Como explica Jackson Vick,[542] o contextualismo enfatiza que o Direito Constitucional está inserido em uma realidade institucional, doutrinária, social e cultural

---

[539] LEGRAND, Pierre. The Impossibility of 'Legal Transplants'. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, [*S.l.*], v. 4, n. 2, p.111-124, jun. 1997. p. 116.

[540] FOLJANTY, Lena. Legal Transfers as Processes of Cultural Translation: on the Consequences of a Metaphor. **Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series**, n. 2015-09. p. 15-16.

[541] FOLJANTY, Lena. **Legal Transfers as Processes of Cultural Translation**: on the Consequences of a Metaphor. Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series, nº. 2015-09. p. 7.

[542] JACKSON, Vicki C.. Comparative Constitutional Law: methodologies. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 54-74, p. 66-67.

própria de cada nação, não sendo possível compreendê-lo adequadamente olhando apenas para o que o texto constitucional diz. O contexto determina os sentidos atribuídos à Constituição do país, explica por que alguns institutos foram desenvolvidos e como têm sido aplicados. É por meio da análise contextual que poderemos identificar elementos comuns entre os países que serão estudados e o Brasil. Dessa forma, quando iniciarmos a apresentação de um novo país, o primeiro tópico apresentará as principais características do constitucionalismo do país e como funciona a Corte Constitucional ou Suprema Corte estudada.

Em resumo, o objetivo que norteia este capítulo não é olhar para países estrangeiros e, em seguida, escolher quais institutos devem ser transplantados para o Brasil. Pretende-se aprender com experiências diversas para, de forma justificada, propor a tradução de algumas soluções encontradas. O resultado do processo não é uma simples reprodução do original.

3.1.2. Por que o Sul Global?

Em um primeiro momento, a expressão Sul Global pode confundir quem ainda não conhece o seu sentido. Afinal, parece fazer referência a uma divisão geográfica, entre países acima e abaixo da linha do Equador. O conceito, todavia, não está ligado a divisões cartográficas. O termo faz referência aos países da África, da América Latina, partes da Oceania e de grande parte da Ásia e do Oriente Médio, não se restringindo apenas aos que estão ao sul do Equador.[543] São países que estão fora do centro de poder econômico mundial, marcados por um passado de exploração colonial e que enfrentam desafios para modificar profundas desigualdades socioeconômicas. Segundo Boaventura de Sousa Santos,[544] o Sul Global é uma metáfora que representa os países das regiões periféricas e semiperiféricas do sistema-mundo moderno (que, após a II Guerra Mundial, foram denominadas de "Terceiro Mundo").

O Brasil, por estar no Sul Global, compartilha de desafios e projetos comuns com outros países alcançados pela metáfora. O projeto transformador apresentado pela Constituição de 1988, bem como as dificuldades socioeconômicas encontradas aqui, são alguns pontos similares. Apesar dos pontos em comum, é corriqueiro que juristas

[543] DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. The global south. **Contexts**, v. 11, n. 1, p. 12-13, 2012.
[544] SANTOS, Boaventura de Souza. **Para além do pensamento abissal**: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. *In*: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P (org.). Epistemologias do Sul. São Paulo: Cortez, 2010. p. 31-83.

brasileiros, objetivando aprimorar o direito nacional, busquem como referencial teórico autores americanos e europeus, especialmente os alemães.[545] Em obra sobre o constitucionalismo do Sul Global, Daniel Maldonado[546] mostra que essa é uma tendência geral na área jurídica. Como explica o autor, o constitucionalismo moderno introduziu uma gramática própria nas discussões políticas atuais: dignidade humana, autonomia, direitos fundamentais, igualdade, separação de poderes, soberania popular. Entretanto, poucas entidades são consideradas como autoridades na interpretação da nova gramática: a Suprema Corte Americana, a Comissão Europeia de Direitos Humanos e o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha são tidos como intérpretes paradigmáticos dos elementos do constitucionalismo.

Por outro lado, na hierarquia de intérpretes do vocabulário constitucional, a produção acadêmica e as ideias vindas do Sul Global estão em um patamar inferior. Maldonado[547] apresenta algumas razões equivocadas para isso: os países do Sul Global são considerados secundários no cenário jurídico, simplesmente reproduzindo modelos importados; o Direito é pouco efetivo nesses países; o modelo jurídico do Sul é excessivamente formalista, enquanto o Norte está em estágio mais avançado; a academia jurídica do Norte é mais robusta e produz trabalhos melhores do que os do Sul; por fim, juristas do Norte costumam considerar o Direito como um fenômeno nacional, não vendo muita importância em estudos comparados, especialmente com o Sul Global.

Parto de uma premissa oposta. Apesar da relevância das pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos, os processos estruturais, ao serem utilizados na África do Sul, na Colômbia e na Índia, passaram por mudanças importantes, tornando-os mais adequados à realidade jurídica e socioeconômica de cada país. Por estar inserido no Sul Global e enfrentar desafios parecidos, os processos estruturais no Brasil podem ser aprimorados mediante o estudo comparativo com os referidos países. Defendendo a importância de estudar os processos estruturais no Sul Global, Eduarda Cunha e Gabriela Möller argumentam que:

---

[545] SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. *In*: SILVA, Virgílio Afonso da. **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 115-143, p. 116.

[546] MALDONADO, Daniel Bonilla. Introduction: Toward a Constitutionalism of the Global South. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (ed.). **Constitutionalism of the Global South**: the activist tribunals of India, South Africa and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 5-11.

[547] MALDONADO, Daniel Bonilla. Introduction: Toward a Constitutionalism of the Global South. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (ed.). **Constitutionalism of the Global South**: the activist tribunals of India, South Africa and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 5-11.

> No que concerne ao presente trabalho, não se pretende com esse recorte estabelecer premissas gerais para o "Sul Global", pois entende-se que a diversidade dos países encaixados nessa categoria é diversa e infinita, de modo que nenhuma teoria geral poderia captá-las. Objetiva-se, tão somente, realizar um estudo acerca de países que, muitas vezes, não são tratados como foco das pesquisas comparativistas, especialmente, quando a temática são os "processos estruturais" que têm como berço os Estados Unidos. Estudar esses processos no Sul Global permite que experiências de países que têm uma história interconectada com o colonialismo, o neocolonialismo e uma estrutura social e econômica com grandes desigualdades em padrões de vida e acesso a recursos sejam levadas em consideração enquanto experiências ricas e promissoras, bem como que os saberes produzidos acerca da temática adequem-se às reais necessidades e realidades político-institucionais de países que enfrentam contextos relativamente parecidos.[548]

Mas por que, dentre os países do Sul Global, escolher a África do Sul, a Colômbia e a Índia como objeto de análise? Existem três razões principais: 1. Constitucionalismo Transformador; 2. Cortes Constitucionais proativas no desenho de políticas públicas; 3. Processos estruturais desenvolvidos com base na participação, na publicidade e na justificação.

Primeiro, os três países, assim como o Brasil, podem ser enquadrados no conceito de constitucionalismo transformador.[549] Segundo Karl Klare,[550] Constituições transformadoras apresentam um projeto de longo prazo, no qual as instituições públicas têm o dever constitucional de transformar a realidade política e socioeconômica do país. Enquanto constituições associadas ao pensamento liberal tradicional, como a norte-americana, focam em limitar o poder do Estado e em fixar os princípios fundantes do pacto social, uma constituição transformadora, além disso, estabelece um projeto de sociedade que deve ser gradualmente realizado mediante a atuação estatal. Busca-se a criação de uma democracia mais participativa, justa e igualitária.[551]

Para realizar o projeto de transformação social, o texto constitucional olha tanto para o passado, quanto para o futuro.[552] Olha para o passado, identificando um histórico

---

[548] FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; MÖLLER, Gabriela Samrsla; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A proteção de grupos subalternizados pelos processos estruturais: uma análise a partir das experiências do Sul Global. **Revista Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 233-261, 2022. p. 244.

[549] O conceito de constitucionalismo transformador não é unívoco e possui debates sobre sua extensão e aplicabilidade. Cf. HAILBRONNER, Michaela. Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South. **The American Journal of Comparative Law**, v. 65, p. 527-565, 2017.

[550] KLARE, Karl E. Legal culture and transformative constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998. p. 150.

[551] LANGA, Pius. Transformative constitutionalism. **Stellenbosch Law Review**, v. 17, n. 3, p. 351-360, 2006. p. 353-354.

[552] SWANEPOEL, Philip. **The potential of structural interdicts to constitute effective relief in socio-economic rights cases**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2017. p. 1.

de desigualdades sociais no país. Olha para o futuro, fixando as diretrizes e os valores que devem nortear o Estado na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Algumas características de constituições transformadoras são: a positivação de direitos socioeconômicos, judicializáveis em alguma medida; os direitos fundamentais afetam não só a relação particular-Estado, mas também as relações privadas; o Judiciário possui um papel importante na proteção dos direitos fundamentais e na concretização do projeto apresentado pela Constituição.[553] No entanto, um texto constitucional com amplos direitos socioeconômicos e políticas públicas que o Estado deve implementar não é suficiente para o constitucionalismo transformador. É preciso que a comunidade jurídica do país interprete e aplique as normas constitucionais de forma a promover profunda mudança social.[554]

Em segundo lugar, os três países, assim como o Brasil, possuem Cortes Constitucionais ou Supremas Cortes que desempenham um relevante papel na solução de controvérsias constitucionais e na formulação de políticas públicas.[555] A pesquisa de Daniel Brinks e Abby Blass ajuda a compreender a similaridade entre as referidas instituições. Segundo os autores, o fortalecimento da jurisdição constitucional no mundo pode ser compreendido a partir de uma dupla dimensão. A primeira dimensão, denominada autonomia judicial, é a capacidade dos juízes de decidirem controvérsias constitucionais de forma imparcial, sem estarem submetidos às pressões de um único grupo de interesses.[556] A segunda, chamada autoridade judicial, é a capacidade de uma Corte decidir efetivamente questões constitucionais importantes, bem como ser acessível para diferentes atores sociais. Para determinar o nível de autoridade, é necessário analisar a amplitude da jurisdição da Corte, quais matérias podem ser tratadas, quem pode acessá-la e quais os efeitos de suas decisões.[557]

---

[553] HAILBRONNER, Michaela. Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South. **The American Journal of Comparative Law**, v. 65, n. 3, p. 527-565, 2017. p. 533-534.
[554] ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Constitucionalismo transformador: entre casas de máquinas e "engenharia social judicial". **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2557-2594, 2022. p. 2565.
[555] VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-463, p. 447-449, 2008. p. 444.
[556] BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 2, p. 296-331, 2017. p. 306-308.
[557] BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 2, p. 296-331, 2017. p. 311-312.

A partir da combinação dessas duas dimensões, os autores identificam quatro modelos de jurisdição constitucional. O modelo mais relevante para a pesquisa é chamado de *Major Policy Player Court*, no qual as Cortes possuem ampla autonomia e autoridade para decidir importantes casos constitucionais. Nos países em que é adotado, as Constituições apresentam uma lista de direitos socioeconômicos, instrumentos de proteção de direitos individuais e coletivos, fortalecimento e maior acessibilidade às Cortes Constitucionais. Consequentemente, a jurisdição constitucional se torna um espaço para disputas de caráter distributivo, desempenhando um papel importante na governança e na criação de políticas públicas.[558] Como veremos, assim como o STF, a Corte Constitucional da Colômbia, a Corte Constitucional da África do Sul e o Supremo Tribunal da Índia podem ser encaixados no modelo *Major Policy Player Court*. Daniel Maldonado, defendendo a importância de estudar a experiência constitucional dos três países, apresenta argumentos semelhantes aos aqui elencados:

> Os três países, no entanto, têm algumas semelhanças importantes. Os três são democracias liberais em processo de consolidação, seus níveis de desigualdade são alguns dos mais altos do mundo, sua história foi marcada pela violência política e sua diversidade cultural é notável. Da mesma forma, esses três países têm Cortes Constitucionais ou Supremas Cortes legítimas e ativistas que abordaram essas questões políticas, econômicas e culturais de maneiras ricas e complexas. Nesses três países, as Cortes Constitucionais têm desempenhado um papel importante na proteção do Estado de Direito e na realização dos direitos constitucionais dos indivíduos. [...] As semelhanças entre esses três países – consolidação de democracias liberais, violência política, altos níveis de desigualdade e pobreza e diversidade cultural – são notáveis. No entanto, essas são características que eles compartilham com outros países do Sul Global. O que torna esses três países relevantes e atraentes para uma análise do direito constitucional comparado é que eles têm Cortes Constitucionais legítimas, criativas e de prestígio regional que abordaram as referidas questões. Essas três Cortes têm contribuído para compreender e enfrentar os desafios que essas questões criam.[559]

Em pesquisa sobre o papel das Cortes Constitucionais em novas democracias do Sul Global, David Landau também utiliza como referência as experiências dos três países estudados aqui. Para o autor, os novos regimes democráticos enfrentam alguns desafios que não surgem da mesma forma nos regimes consolidados no Norte Global, como: o risco de um retrocesso democrático, que faça o novo regime se tornar uma autocracia

---

[558] BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 2, p. 296-331, 2017.

[559] MALDONADO, Daniel Bonilla. Introduction: Toward a Constitutionalism of the Global South. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (ed.). Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 26-29.

competitiva;[560] o domínio de um único partido sobre o sistema eleitoral, dificultando a eleição de membros da oposição; a corrupção e a falta de publicidade na atuação do órgãos do Executivo; a baixa representatividade do Legislativo, especialmente em relação a grupos minoritários; a falta de uma cultura constitucional sólida na sociedade civil.[561] Diante desses problemas, as Cortes Constitucionais adotam uma postura proativa, com o objetivo de preservar o regime democrático e promover a melhoria das instituições políticas.

As Cortes Constitucionais dos três países enfrentaram os desafios mencionados por Landau, intervindo no âmbito político em graus diversos. A Corte Constitucional da África do Sul é mais deferente às escolhas do Executivo, optando por remédios judiciais dialógicos, como o Compromisso Significativo. A Corte Constitucional da Colômbia teve uma primeira fase mais interveniente, proferindo decisões mais rígidas e sem o devido monitoramento judicial. Contudo, desde a sentença T-25, adota um modelo intermediário, reconhecendo a força normativa dos DESCs e estabelecendo mecanismos fortes de monitoramento, sem detalhar as políticas públicas a serem implementadas. Por último, será estudada a experiência do Supremo Tribunal da Índia, a mais ativista dos três. Em sua atuação, é possível encontrar casos de sucesso, nos quais o Tribunal atuou de forma semelhante à da Corte colombiana – como em *PUCL v. Union of India* –, como também casos em que assumiu funções próprias de órgãos do Executivo – como no caso *Godavarman*.

Por fim, os três países conseguiram desenvolver um processo estrutural democrático, orientado pelos três princípios defendidos neste trabalho. Na Índia, o Supremo Tribunal flexibilizou a regra de *locus standi*, possibilitando que ações estruturais em prol de grupos vulneráveis fossem ajuizadas sem muitas formalidades.[562] Além disso, o Tribunal utiliza as comissões sociojurídicas de investigação para monitorar a implementação de suas decisões.[563] Na África do Sul, a Corte Constitucional desenvolveu o Compromisso Significativo, técnica baseada na democracia participativa e que permite

[560] Sobre o tema, Cf. LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Elections without democracy**: The rise of competitive authoritarianism. Journal of democracy, v. 13, n. 2, p. 51-65, 2002. p. 53.
[561] LANDAU, David. A Dynamic Theory of Judicial Role. **Boston College Law Review**, v. 55, p. 1501-1562, 2014. p. 1505-1506.
[562] DEVA, Surya. Public interest litigation in India: A critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, 2009. p. 23-24.
[563] PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. "Continuing Mandamus" – A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. **NUJS Law Review**, v. 10, p. 555-608, 2017. p. 569-570.

o diálogo entre a comunidade afetada pelo litígio estrutural e a Administração Pública.[564] Na Colômbia, as audiências públicas, as sessões técnicas, a Sala Especial de Seguimento e a Comissão de Monitoramento foram fundamentais para ampliar a participação social e viabilizar o monitoramento da sentença T-025.[565]

Ao longo do capítulo, todos os mecanismos de participação e monitoramento serão aprofundados. Por ora, o importante é saber que o Judiciário, nos três países, buscou desenvolver um processo estrutural aberto à participação, à publicidade e à justificação. A partir do próximo tópico, saberemos como isso foi possível e, principalmente, o que o Brasil pode aprender com as diferentes experiências.

3.2. A busca por uma solução dialógica para os litígios estruturais: a experiência sul-africana

O primeiro país estudado apostou em uma solução dialógica e participativa na resolução de litígios estruturais. Em vez de adotar medidas rígidas para a resolução do problema ou de estabelecer mecanismos fortes de monitoramento, a Corte Constitucional da África do Sul desenvolveu a técnica do Compromisso Significativo,[566] baseada na ideia de democracia participativa[567] e no *Ubuntu.*[568] Neste tópico, veremos os resultados obtidos e os desafios enfrentados pela Corte.

---

[564] CHENWI, Lilian. 'Meaningful engagement'in the realisation of socio-economic rights: the South African experience. **Southern African Public Law**, v. 26, n. 1, p. 128-156, 2011.

[565] PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de cosas inconstitucional y politicas públicas**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011. p. 80-82.

[566] Para um estudo mais aprofundado sobre o Compromisso Significativo, Cf. SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo**: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

[567] MULLER, Gustav. Conceptualizing "Meaningful Engagement" as a Deliberative Democratic Partnership. **Stellenbosch Law Review**, v. 22, p. 742-758, p. 756-757, 2011.

[568] A filosofia do *Ubuntu*, presente na cultura sul-africana há séculos, ressalta valores como solidariedade de grupo, compaixão, respeito, dignidade humana, unidade coletiva, diálogo e compreensão mútua. Toda a existência do indivíduo é relativa ao grupo, isto é, a existência individual depende da preservação e coesão da coletividade. Se o indivíduo quiser sobreviver, deve adotar condutas anti-individualistas em direção à sobrevivência do grupo. O *Ubuntu* influenciou a elaboração da Constituição de 1996 e o modelo de democracia participativa previsto pelo texto constitucional. Além disso, influenciou a criação do Compromisso Significativo e a preocupação da Corte Constitucional em buscar o diálogo entre as partes. Cf. MOKGORO, Justice Yvonne. Ubuntu and the law in South Africa. **Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 1998; TAMBWE, Giteya. **The impact of the engagement principle on the right to have acces to adequate housing**: from reasonableness to engagement. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 23.

3.2.1. A Corte Constitucional da África do Sul no pós-*apartheid*: em busca do diálogo institucional na efetivação de direitos socioeconômicos

Só é possível compreender a Constituição sul-africana de 1996, bem como o papel da Corte Constitucional, conhecendo o que o regime do *apartheid* significou para o país e qual o seu legado. O *apartheid* – que em Africâner significa segregação – foi um regime político pautado pela exclusão da população negra do governo da África do Sul e pela violação aos seus direitos fundamentais. O regime foi instaurado em 1948, quando o Partido Nacional (PN) – representante da minoria branca –, liderado por Daniel François Malan, conquistou a maioria do Parlamento sul-africano.[569] Já que os negros não possuíam direito ao voto, o Partido Nacional dominou a política do país até 1994, quando o *apartheid* foi oficialmente encerrado. No regime, existiam quatro grupos raciais: brancos, negros, mestiços e indianos. A partir do *Population Registration Act,*[570] de 1950, todos os maiores de 18 anos deveriam andar com um documento de identificação, no qual constava a sua raça.

A população negra deveria viver em locais separados, conhecidos como bantustões, sendo impedida de circular livremente e frequentar determinados espaços. Durante o regime, dentre outras medidas restritivas, o casamento entre brancos e negros foi proibido; o acesso a serviços públicos básicos, relacionados aos direitos à educação, à moradia e à educação, foram segregados conforme a raça; e o direito à cidadania e ao voto foram retirados da população negra.[571]

Após décadas de existência, o *apartheid* deixou um legado de profundas desigualdades socioeconômicas e péssimos indicadores em áreas como saúde, educação e acesso à moradia.[572] Em pesquisa sobre o tema, Luís Castelo Branco[573] apresenta alguns dados que revelam as condições sociais sul-africanas no início da década de 1990: o déficit habitacional no país era de 1.3 milhões; 12 milhões de pessoas não tinham acesso à água potável, e 21 milhões sequer dispunham de saneamento básico; só 36% das casas

[569] SEIDMAN, Gay. Is South Africa different? Sociological comparisons and theoretical contributions from the land of apartheid. **Annual Review of Sociology**, n. 25, p. 419-440, p. 421, 1999.
[570] ÁFRICA DO SUL. **Population Registration Act**. Pretória, 1950. Disponível em: https://disa.ukzn.ac.za/sites/default/files/pdf_files/leg19500707.028.020.030.pdf. Acesso em:10 out. 2022.
[571] SEIDMAN, Gay. Is South Africa different? Sociological comparisons and theoretical contributions from the land of apartheid. **Annual Review of Sociology**, n. 25, p. 419-440, p. 422, 1999.
[572] NTLAMA, Nomthandazo Patience. **The implementation of Court orders in respect of socio-economic rights in South Africa**. 2003. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2003. p. 11-12.
[573] BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo. **A política externa sul-africana**: do apartheid a Mandela. 2003. 445 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2003. p. 227.

sul-africanas tinham energia elétrica, enquanto 19 mil escolas e 4 mil clínicas não tinham eletricidade.

Diante dessa realidade, a Constituição sul-africana de 1996 adotou um projeto transformador, prevendo um expressivo rol de direitos fundamentais sociais e econômicos, cuja finalidade é modificar a realidade social e política do país.[574] O processo de criação da nova Constituição tem início com a reabertura do Parlamento, em fevereiro de 1990, e a reabilitação do Congresso Nacional Africano (ANC) e do Partido Comunista, dentre outras organizações que foram declaradas ilegais durante o *apartheid*. Em janeiro de 1994, entrou em vigor a Constituição interina, estabelecendo o arcabouço institucional que promoveria a unidade nacional, a reestruturação de órgãos governamentais durante o futuro processo constituinte e 34 princípios constitucionais que deveriam orientar a Constituição definitiva da África do Sul.[575]

O texto constitucional interino também instituiu a Corte Constitucional, atribuindo-lhe uma competência inovadora: validar o texto final da Constituição sul-africana, requisito fundamental para que esta obtivesse força vinculante.[576] Em maio de 1996, a primeira versão do texto constitucional foi apresentada, mas não aprovada. Uma segunda versão foi submetida à validação, sendo ratificada em dezembro de 1996.[577]

A Constituição de 1996, na seção 166,[578] estabelece a Corte Constitucional como a mais alta instituição judicial do país, responsável pela interpretação e pela proteção do texto constitucional. A Corte é composta por onze juízes, dentre os quais estão o Chefe de Justiça e o Chefe de Justiça substituto. Os juízes não podem ser membros do Parlamento, do governo ou integrar partidos políticos. O procedimento para a nomeação

---

[574] KLARE, Karl E.. Legal Culture and Transformative Constitutionalism. **South African Journal On Human Rights**, [s.l.], v. 14, n. 1, p. 146-188, p. 146, jan. 1998.

[575] VALLE, Vanice Regina Lírio do; HUNGRIA, Ana Luiza Hadju. Implementação gradual de direitos socioeconômicos: construtivismo constitucional na Corte Constitucional sul-africana. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 226-238, p. 227, 20 dez. 2012.

[576] RAY, Brian. **Engaging with Social Rights:** Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 47; ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, CCT 23/96**. Joanesburgo, 1996. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1996/26.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

[577] VALLE, Vanice Regina Lírio do; HUNGRIA, Ana Luiza Hadju. Implementação gradual de direitos socioeconômicos: construtivismo constitucional na Corte Constitucional sul-africana. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 226-238, p. 227, 20 dez. 2012.

[578] "166. Judicial system.-The courts are- (a) the Constitutional Court; (6) the Supreme Court of Appeal; (c) the High Courts, including any high court of appeal that may be established by (d) the Magistrates' Courts; and (e) any other court established or recognised in terms of an Act of Parliament, including any court of a status similar to either the High Courts or the Magistrates' Courts.". ÁFRICA DO SUL. Constituição (1996). **Constitution Of The Republic Of South Africa No. 108 of 1996**. Pretória, 1996. p. 1331 (7) Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

é regulado pelas seções 174 a 178 da Constituição. Primeiro, a Comissão de Serviço Judicial[579] apresenta uma lista que deve conter três nomes a mais do que o número de vagas em aberto. A Comissão faz isso após conduzir entrevistas públicas para determinar quem serão os indicados. Em seguida, o Presidente, após consulta ao Chefe de Justiça e aos líderes dos partidos políticos representados na Assembleia Nacional, escolhe o juiz a partir da lista apresentada. Segundo a seção 176,[580] os juízes devem permanecer na Corte pelo período de até 12 anos, ou até completarem 70 anos de idade, prevalecendo o critério que primeiro ocorrer, e não sendo possível a recondução.

No exercício de suas atribuições, a Corte tem a última palavra para julgar controvérsias diretamente relacionadas à Constituição.[581] Ao realizar o controle de constitucionalidade, tem competência para: decidir acerca das disputas entre órgãos estatais, poderes e funções constitucionais; deliberar sobre a constitucionalidade de projeto de lei parlamentar ou provincial quando o Presidente da África do Sul ou o primeiro ministro de uma província tiver dúvidas e encaminhar o projeto para a análise da Corte; definir a constitucionalidade de ato do Parlamento ou da legislatura provincial, mediante a provocação de membros da Assembleia Nacional ou Provincial; dispor sobre a constitucionalidade de emenda à Constituição; examinar se o Parlamento ou o Presidente não cumpriram uma obrigação constitucional; e, por fim, certificar uma Constituição Provincial.[582]

Conforme disposto na seção 167,[583] um caso constitucional pode ser levado à apreciação da Corte de diferentes maneiras, cabendo ressaltar os quatro principais caminhos: uma apelação à Corte contra decisão proferida por um Tribunal Regional ou

---

[579] ÁFRICA DO SUL. **Constitution Of The Republic Of South Africa No. 108 of 1996**. Pretória, 1996. p. 1331(10)-1331(11). Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

[580] ÁFRICA DO SUL. **Constitution Of The Republic Of South Africa No. 108 of 1996**. Pretória, 1996. p. 1331 (10) Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

[581] "167. Constitutionai Court.-(i) The Constitutional Court consists of the Chief Jtisiice of South Africa, the Deputy Chief Justice and nine other judges. (2) A matter before the Constitutional Court must be heard by at least eight judges. (3) The Constitutional Court- (a) is the highest court in all constitutional matters; (b) may decide only constitutional matters, and issues connected with decisions on (L.) makes the final decision whether a matter is a constitutional matter or whether constitutional matters; and an issue is connected with a decision on a constitutional matter." ÁFRICA DO SUL. **Constitution Of The Republic Of South Africa No. 108 of 1996**. Pretória, 1996. p. 1331 (7) Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

[582] SAMPAIO, Karinne F.. O controle e a implementação do direito à saúde: a jurisprudência da África do Sul. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 9, p. 85-109, 2016. p. 88-89.

[583] ÁFRICA DO SUL. Constituição (1996). **Constitution Of The Republic Of South Africa No. 108 of 1996**. Pretória, 1996. p. 1331 (8) Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

pela Suprema Corte de Apelação (SCA),[584] desde que o caso trate de controvérsia constitucional; uma ação diretamente ajuizada na Corte, tendo em vista a urgência do caso em questão; reanalisar decisão de tribunal inferior que declarou a inconstitucionalidade de ato normativo, o que requer a confirmação da Corte; e, por meio de pleito para a Corte, analisar a constitucionalidade de uma legislação específica.

Dessa forma, a Corte exerce tanto o controle de constitucionalidade concreto, quanto abstrato, podendo ser solicitada a analisar uma legislação específica ou a receber um recurso contra decisões de tribunais inferiores. No geral, possui discricionariedade para aceitar ou não um caso submetido à sua análise. A exceção à regra é o caso de uma legislação ser declarada inconstitucional por tribunais inferiores, já que a Corte precisa revisar e confirmar a decisão. Pela discricionariedade que possui, decide um pequeno número de casos por ano, cerca de 20 a 30.

Duas características da atuação da Corte devem ser ressaltadas antes de analisar suas decisões em litígios estruturais. Primeiro, a Corte evita intervir diretamente em decisões políticas[585] ou em detalhes de políticas públicas. Em casos envolvendo DESCs, ainda que reconheça a possibilidade constitucional de adotar remédios mais fortes e intervenientes,[586] a Corte evita fazê-lo. No julgamento de ações estruturais, sempre esteve mais confortável promovendo a eficácia dos DESCs de forma dialógica, apontando a inconstitucionalidade de atos do Poder Público, sem, todavia, determinar unilateralmente o conteúdo das políticas públicas que devem ser realizadas.[587] Ainda que não seja uma tarefa fácil, busca um equilíbrio entre decisões protetivas de direitos socioeconômicos e o respeito às competências típicas da Administração Pública.[588] A postura da Corte recebe

---

[584] Os Tribunais Superiores (*High Courts*) ocupam a segunda instância judicial da África do Sul, com jurisdição em uma área delimitada geograficamente. Já o Supremo Tribunal de Apelação (*Supreme Court of Appea*l) equivale ao Superior Tribunal de Justiça no Brasil. Localizado em Bloemfontein, a SCA é a última instância para discussões acerca de matérias infraconstitucionais, cujas decisões serão vinculantes para todos os tribunais inferiores. SAMPAIO, Karinne F.. O controle e a implementação do direito à saúde: a jurisprudência da África do Sul. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 9, p. 85-109, p. 87, 2016.

[585] ROUX, Theunis. Legitimating Transformation: Political Resource Allocation in the South African Constitutional Court. In: GLOPPEN, Siri; GARGARELLA, Roberto; SKAAR, Elin. **Democratization and the judiciary**: The Accountability Function of Courts in New Democracies. London: Frank Cass Publishers, 2005. p. 66-80, p. 68.

[586] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign and Others (CCT8/02)**. Braamfontein, 2002. p. 69. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2002/15.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

[587] RAY, Brian. **Engaging with Social Rights**: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 41-43.

[588] GOLDSTONE, Richard J. A South African Perspective on Social and Economic Rights. **Human Rights Brief 13**, n. 2, p. 4-7, 2006, p. 4.

avaliações divididas: enquanto alguns autores[589] enxergam prudência e respeito à separação de poderes, outros[590] encaram como uma atuação fraca, que desrespeita as competências constitucionais da instituição e o projeto transformador da Constituição de 1996.

A segunda característica é a estabilidade da instituição, o que possibilitou a construção de uma identidade própria, bem como contribuiu para o surgimento de uma relação de confiança entre o Judiciário e os poderes políticos. No geral, as suas decisões revelam o posicionamento da instituição de forma homogênea, e não o posicionamento pessoal de cada juiz.[591]

Tentando compreender a atuação da Corte em litígios que envolvem direitos socioeconômicos, Wilson e Dugard[592] dividem os seus julgados em dois grupos, os quais chamam de primeira e segunda onda de litígios sociais. Na primeira onda, a Corte buscou estabelecer um paradigma interpretativo que possibilitasse a efetivação dos direitos socioeconômicos, enquanto mantinha a sua estabilidade institucional.[593] Já os casos da segunda onda têm consolidado o processo de procedimentalização: a Corte foca na promoção da democracia participativa, incluindo os segmentos populacionais afetados pelas omissões políticas no processo de formulação de políticas públicas.[594]

Ainda que o Compromisso Significativo seja fruto da segunda fase de atuação da Corte, os precedentes jurisprudenciais que fundamentam o seu desenvolvimento estão presentes em dois casos relevantes da primeira onda. O primeiro foi o *Government of*

---

[589] SUNSTEIN, Cass R.. Social and Economic Rights? Lessons from South Africa. **Constitutional Forum**, [s.l.], v. 11, n. 1-4, p.123-132, 2001. p. 13-14; DAVIS, Dennis M.; MACKLEM, Patrick; MUNDLAK, Guy. Social Rights, Social Citizenship, and Transformative Constitutionalism: A Comparative Assessment. **Labour Law in an Era of Globalization**: Transformative Practices And Possibilities, [s.l.], p. 510-534, 29 jan. 2004. Defendendo que a atuação ponderada da Corte tem protegido o pacto firmado em 1996 pela ANC e o Partido Nacional, especialmente na resolução de conflitos entre o direito de propriedade e os DESCs, Cf. DIXON, Rosalind; GINSBURG, Tom. The South African Constitutional Court and socio-economic rights as 'insurance swaps'. **Constitutional Court Review**, v. 4, n. 1, p. 1-29, 2011.

[590] LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n. 1, 2012, p. 190-247, p. 192; MBAZIRA, Christopher. Grootboom: A paradigm of individual remedies versus reasonable programmes. **Southern African Public Law**, v. 26, n. 1, p. 60-80, p. 61, 2011; BILCHITZ, David. Giving socio-economic rights teeth: The minimum core and its importance. **South African Law Journal**, v. 119, p. 484-501, 2002.

[591] MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos:** por novos protagonistas na esfera pública democrática. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. p. 44.

[592] WILSON, Stuart; DUGARD, Jackie. Constitutional Jurisprudence. **Socio-economic Rights in South Africa**, [s.l.], p. 35-62, p. 35-36, 2011.

[593] WILSON, Stuart; DUGARD, Jackie. Constitutional Jurisprudence. **Socio-economic Rights In South Africa**, [s.l.], p. 35-62, p. 37, 2011.

[594] RAY, Brian. **Engaging with Social Rights**: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 107.

Republic of South Africa and Others vs. Grootboom and Others, um dos mais famosos na história constitucional da África do Sul. O segundo é o *Port Elizabeth Municipality vs. Various Occupiers*, no qual a preocupação da Corte com a procedimentalização fica mais evidente.

No controverso caso *Grootboom*, uma comunidade de 900 pessoas que viviam em barracos foi expulsa de uma propriedade privada após terem se candidatado à moradia de baixo custo do governo. Com a expulsão, ocuparam um campo de esportes e montaram instalações improvisadas.[595] A maior parte dos membros do grupo eram pobres, com quase nenhuma renda, e muitos já estavam na fila para moradias de baixo custo há 7 anos, mas a cidade ainda não havia providenciado suas residências.[596] Tendo em vista a violação ao seu direito à moradia, Irene Grootboom e outros membros da comunidade ajuizaram uma ação contra as autoridades municipais e federais, requerendo que providenciassem moradias temporárias e outros serviços básicos.[597]

Ao julgar o caso, a Corte entendeu que o Estado possui a obrigação constitucional de assistir indivíduos que estão em situações de crise ou em condições de vida intoleráveis.[598] A política habitacional deve desenvolver medidas emergenciais, ainda que temporárias, para aqueles que estiverem nessas condições. Assim, a Corte determinou que o Poder Público deveria criar e implementar, conforme os recursos disponíveis, um programa destinado a efetivar o direito à moradia adequada, capaz de atender aqueles que viviam em condições deploráveis.[599]

Nesse caso, a Corte utilizou o critério da razoabilidade, que seria o parâmetro para avaliar a adequação constitucional de políticas públicas em ações futuras. Para a Corte, a sua tarefa seria analisar se as medidas adotadas pelo Estado eram razoáveis e coerentes, capazes de implementar os DESCs progressivamente e dentro dos limites

---

[595] KAMGA, Serges Alain Djoyou; HELEBA, Siyambonga. Crescimento Econômico Pode Traduzir-se em Acesso aos Direitos? Desafios das Instituições da África do Sul para que o Crescimento Conduza a Melhores Padrões de Vida. SUR **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 9, n. 17, p. 87-113, p. 95, 2012.

[596] TAMBWE, Giteya. **The impact of the engagement principle on the right to have acces to adequate housing**: from reasonableness to engagement. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 13.

[597] RAY, Brian. **Engaging with Social Rights**: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 51.

[598] ROUX, Theunis. **The Politics of Principle**: the first South African Constitutional Court, 1995-2005. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 291

[599] WESSON, Murray. Grootboom and Reassessing: Beyond the Socioeconomic Jurisprudence of the South African Constitutional Court. **South African Journal On Human Rights**, [s.l.], v. 20, n. 2, p. 284-308, p. 288, jan. 2004.

orçamentários. Não seria tarefa sua considerar a existência de alternativas mais desejáveis ou se as verbas públicas poderiam ser gastas em opções melhores.[600]

Ainda que a Corte tenha declarado a ineficiência da política habitacional desenvolvida e constatado a obrigação do Estado de resolver a situação emergencial, não estabeleceu qualquer ordem específica para o Executivo, tampouco determinou como as políticas públicas deveriam ser efetivadas.[601] Apresentando as principais críticas ao julgado, Rosline Lawrence[602] argumenta que a Corte errou, por estabelecer medidas muito vagas e não detalhadas, além de ter se negado a reter a supervisão sobre o caso. Para os críticos, a maior prova do fracasso da Corte é que Irene Grootbom, autora da ação, morreu no aguardo de uma moradia digna, oito anos após obter a vitória no Judiciário.[603]

Já o caso de *Port Elizabeth* tratou de uma tentativa de despejo de 68 pessoas, das quais 23 eram crianças, que ocupavam ilegalmente uma propriedade privada.[604] O grupo construiu moradias provisórias em terras de propriedade particular no município de *Port Elizabeth*, fazendo com que moradores do bairro, incluindo os proprietários, fizessem uma petição com 1.600 assinaturas, solicitando o despejo contra os ocupantes ilegais, pedido que foi atendido pelo governo municipal.[605]

Ao julgar o caso, a Corte inicia o processo de procedimentalização dos litígios socioeconômicos, incentivando negociações entre os setores políticos e os segmentos populacionais afetados. O juiz Albie Sachs, responsável pela redação final do voto da Corte, dedicou uma subseção da decisão para tratar da mediação, apontando-a como um modo eficiente de resolver conflitos de interesses sobre como concretizar princípios constitucionais em tensão.[606] Sachs argumenta que:

---

[600] TAMBWE, Giteya. **The impact of the engagement principle on the right to have acces to adequate housing**: from reasonableness to engagement. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 14-15.

[601] LIEBENBERG, S. The right to social assistance: the implications of Grootboom for policy reform in South Africa. **South African Journal of Human Rights**, 17(2), p. 232-257, p. 257, 2001.

[602] LAWRENCE, Rosline. **The impact of supervisory orders and structural interdicts in socio economic rights cases in South Africa**. 2013. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade de Western Cape, Bellville, 2013. p. 31-32.

[603] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1669-1698, p. 1681-1682, 2011.

[604] MAHOMEDY, Sameera. **The potential of meaningful engagement in releasing socio-economic rights**: Addressing quality concerns. 2019. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Law, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2019. p. 34

[605] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. **Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers (CCT 53/03)**. Johanesburgo, 2004. Parágrafo 1. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/7.html. Acesso em: 01 jan. 2021.

[606] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. **Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers (CCT 53/03)**. Joanesburgo, 2004. Parágrafo 39. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/7.html. Acesso em: 17 jan. 2020.

> Ao procurar resolver as contradições acima, os aspectos processuais e substantivos da justiça e da equidade nem sempre podem ser separados. O papel gerencial dos tribunais pode precisar encontrar expressão de maneiras inovadoras. Assim, um modo potencialmente digno e eficaz de alcançar reconciliações sustentáveis dos diferentes interesses envolvidos é incentivar e exigir que as partes se envolvam em um esforço proativo e honesto para encontrar soluções mutuamente aceitáveis. Sempre que possível, o engajamento respeitoso cara a cara ou a mediação conduzida por terceiros devem substituir o combate de oponentes distantes e intransigentes.[607]

Analisando o caso *Port Elizabeth*, Sameera Mahomedy[608] observa que a Corte ressaltou a importância da mediação em casos futuros e que os tribunais deveriam ser cautelosos em qualificar uma ordem de despejo como justa e equitativa se não houver, previamente, um real diálogo entre o Poder Público e os ocupantes ilegais. A decisão, especialmente o seu foco na participação e no diálogo com o grupo afetado, viabilizou a construção jurisprudencial do Compromisso Significativo.

3.2.2. Compromisso Significativo: viabilizando o diálogo entre o Poder Público e os grupos vulneráveis

O Compromisso Significativo foi a solução adotada pela Corte Constitucional para lidar com os litígios estruturais. As suas utilizações paradigmáticas ocorreram em dois casos envolvendo despejos: *Olivia Road*, no qual o Compromisso foi desenvolvido, e *Joe Slovo*.

Entre os anos de 2002 e 2006, tornou-se comum a realização de despejos em massa nas periferias da cidade de Joanesburgo,[609] a fim de executar programas de revitalização urbana. Durante o *apartheid*, a segregação da população negra se refletiu no espaço urbano.[610] Enquanto a minoria branca vivia próxima aos centros das cidades, a maioria da população negra residia em regiões periféricas. Com a nova Constituição, o Poder Público deveria promover uma restruturação dessas residências, proporcionando moradia digna para o segmento social marginalizado.

---

[607] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. **Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers (CCT 53/03)**. Johanesburgo, 2004. Parágrafo 39. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/7.html. Acesso em: 17 jan. 2020.

[608] MAHOMEDY, Sameera. **The potential of meaningful engagement in realsing socio-economic rights:** Addressing quality concerns. 2019. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Law, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2019. p. 39.

[609] WILSON, Stuart. Litigating Housing Rights in Johannesburg's Inner City: 2004 — 2008. **South African Journal On Human Rights**, [s.l.], v. 27, n. 1, p.127-151, p. 135, jan. 2011.

[610] CLOETE, Clireesh Terry. **A critical analysis of the approach of the courts in the application of eviction remedies in the pre-constitutional and constitutional context**. 2016. 231 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2016. p. 78.

Para o governo de Joanesburgo, o despejo era uma medida necessária, tendo em vista as condições insalubres em que se encontravam as construções da região. No plano de regeneração da cidade, datado de 2004, é possível verificar algumas das justificativas utilizadas: prédios em más condições, aumento das moradias em condições insalubres e aumento da criminalidade nessas regiões.[611]

O caso *Olivia Road* tem início quando a cidade de Joanesburgo ajuíza uma ação no Tribunal Regional de *Witwatersrand*, solicitando a autorização judicial para despejar mais de 400 residentes de prédios que seriam reestruturados. O Tribunal Regional rejeitou o pedido de despejo do governo municipal, entendendo que a cidade violou a seção 26 da Constituição, a qual assegura o direito à moradia, visto que despejariam os moradores sem providenciar abrigos alternativos.[612] Após a decisão, o governo municipal apelou para a Suprema Corte de Apelação, que reverteu a decisão do Tribunal Regional e concluiu que os despejos eram autorizados pela Constituição. Em prol dos residentes, a SCA apenas determinou que a cidade tinha o dever de providenciar abrigo para aqueles que perdessem a sua residência.[613] Recorrendo da decisão, os residentes conseguiram levar a ação até a Corte Constitucional, que aceitou o caso em maio de 2007. No dia 30 de agosto, a Corte expediu uma ordem para que um Compromisso Significativo fosse realizado entre as partes envolvidas no litígio. A decisão, redigida pelo juiz Zakeria Yacoob, determinou que:

> A cidade de Joanesburgo e os demandantes devem se engajar significativamente assim que possível, em um esforço para resolver as diferenças e dificuldades expostas nesta ação à luz dos valores da Constituição, dos deveres constitucionais e estatutários do município e dos direitos e deveres dos cidadãos em questão.[614]

Encerrada a primeira fase de negociações, as partes retornaram à Corte, buscando a aprovação dos termos acordados. Em sua decisão final, a Corte determinou que um Compromisso Significativo deveria ser realizado em todos os futuros casos em

---

[611] RAY, Brian. **Engaging with Social Rights**: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 111.
[612] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs city of johannesburg**. Johanesburgo, 2008. p. 3. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.
[613] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs city of johannesburg**. Johanesburgo, 2008. p. 2. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.
[614] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs city of johannesburg**. Joanesburgo, 2008. p. 5. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

que o despejo de uma comunidade fosse uma possibilidade. Como fundamentos constitucionais do novo remédio estrutural, utilizou os seguintes dispositivos: a seção 152,[615] que estabelece a importância do engajamento das comunidades locais na resolução de matérias relacionadas à sua região; a seção 7(2),[616] que fixa o dever estatal de respeitar e promover os direitos fundamentais; a seção 26, que trata do direito à moradia e da importância de um diálogo com os cidadãos que podem ser despejados de suas residências, antes que eles sejam realocados; e a seção 195,[617] que consagra valores de participação pública nas decisões administrativas.

Além de apresentar os fundamentos normativos para o Compromisso Significativo, a Corte descreveu quatro elementos que devem acompanhá-lo: 1. O acordo firmado deve ser razoável, flexível e adequado aos contextos específicos de cada caso;[618] 2. Sempre que políticas públicas de larga escala prejudicarem algum segmento populacional, o governo municipal deve realizar o Compromisso na própria etapa de planejamento da política pública; 3. Para lidar com a desigualdade de poderes entre a população e a Administração Pública, grupos da sociedade civil atuantes na defesa dos direitos fundamentais têm um importante papel a desempenhar, utilizando os seus conhecimentos técnicos para facilitar a negociação;[619] 4. O governo deve desenvolver e manter um arquivo público sobre cada Compromisso, visto que o sigilo seria contraproducente para assegurar a eficiência do processo. Os registros permitiriam ao Judiciário avaliar se a municipalidade adotou todas as medidas necessárias para alcançar um acordo com oa população. A falha em realizar o Compromisso seria razão suficiente para negar um pedido de despejo.[620]

No ano seguinte, a Corte utilizou novamente o Compromisso Significativo em um caso envolvendo o direito à moradia. Em 2008, a cidade de *Cape Town*, capital da

---

615 ÁFRICA DO SUL. **Constituição da África do Sul**. Pretória, 1996. p. 1331 (2). Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.
616 ÁFRICA DO SUL. **Constituição da África do Sul**. Pretória, 1996. p. 1245. Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.
617 ÁFRICA DO SUL. **Constituição da África do Sul**. Pretória, 1996. p. 1331 (17-18). Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.
618 LIEBENBERG, Sandra. Engaging the paradoxes of the universal and particular in human rights adjudication: The possibilities and pitfalls of 'meaningful engagement'. **African Human Rights Law Journal**, v. 12, n. 1, p. 1-29, 2012. p. 16.
619 ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs city of Johannesburg**. Joanesburgo, 2008. p. 14. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.
620 ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs city of Johannesburg**. Joanesburgo, 2008. p. 14. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

província de *Western Cape*, iniciou a implementação do *N2 Gateway*, projeto de desenvolvimento urbano destinado a construir casas de baixo custo e que oferecessem adequadas condições de vida.[621] O projeto fazia parte da política *Breaking New Ground* (BNG),[622] adotada pela África do Sul desde 2004 como tentativa de aprimorar as residências das periferias do país, em resposta ao caso *Grootboom.*[623] A comunidade de *Joe Slovo*, com mais de 20.000 residentes, seria diretamente afetada pelo *N2 Gateway*.

Inicialmente, o governo fez algumas reuniões com os moradores da comunidade. A finalidade não era dialogar para construir uma solução para o problema, visto que ela já estava pronta, mas esclarecê-los sobre o que havia sido decidido e como o plano seria implementado. Muitos residentes concordaram com o plano, tendo em vista que o governo municipal e a empresa responsável pela regeneração, *Tubelhisha Homes*, asseguraram que a maior parte dos moradores poderia retornar para *Joe Slovo*, pagando aluguéis bem mais baixos.[624] Contudo, quando a primeira das três fases do projeto foi concluída, nenhuma das novas casas foi destinada aos moradores.

Decepcionados com as promessas descumpridas, os residentes organizaram protestos com o objetivo de impedir o prosseguimento do *N2 Gateway*. Tentando contornar a situação, a cidade de *Cape Town* recorreu ao Tribunal Regional para assegurar o despejo dos residentes. O Tribunal ordenou que as realocações deveriam continuar, entendendo que o governo municipal já havia dedicado esforço suficiente para dialogar com os moradores.[625]

Os residentes apelaram diretamente para a Corte Constitucional, que produziu duas decisões sobre o caso. A primeira, proferida em 2009 e chamada de *Joe Slovo I*, levou em consideração que a realocação dos moradores fazia parte de uma política pública especificamente destinada a assegurar o direito à moradia dos próprios residentes,

---

[621] MCLEAN, Kirsty. Meaningful Engagement: One Step Forward or Two Back? Some thoughts on Joe Slovo. **Constitutional Court Review**, v. 3, p.223-242, p. 224, 2010.

[622] O BNG é um plano nacional do governo sul-africano, criado em 2004, com o intuito de erradicar as moradias informais no país, no menor tempo possível. Com base nele, foram desenvolvidas várias políticas de reestruturação urbana, para reformar assentamentos informais, como no caso de *Joe Slovo*. ÁFRICA DO SUL. **Breaking New Groung**. Pretória, 2004. Disponível em: http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/South-Africa-Breaking-New-Ground-BNG.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

[623] BRIAN, Ray. **Engaging with Social Rights**: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 119.

[624] PILLAY, A.. Toward effective social and economic rights adjudication: The role of meaningful engagement. **International Journal of Constitutional Law**, [s. l.], v. 10, n. 3, p. 732-755, p. 724, jul. 2012.

[625] KOTZÉ, Tina. **Effective relief regarding residential property following a failure to execute an eviction order**. 2016. 229 f. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2016. p. 79

garantindo-lhes também uma moradia temporária.[626] A Corte autorizou a realocação dos moradores, entretanto, antes que o *N2 Gateway* pudesse prosseguir, seria necessário realizar um Compromisso Significativo entre a comunidade e o governo municipal para decidir a melhor forma de implementar o projeto. Segundo a Corte, o acordo entres as partes deveria atender a alguns parâmetros:

> Primeiro, a ordem desta Corte impõe uma obrigação aos demandados de garantir que 70% dos novos lares construídos no local do assentamento informal Joe Slovo são alocados a essas pessoas que atualmente residem lá ou que foram residentes, mas se mudaram após o lançamento do N2 Gateway Housing Project. Em segundo lugar, a ordem desta Corte especifica a qualidade do alojamento temporário em que os ocupantes serão alojados após o despejo; e terceiro, a ordem deste tribunal exige um processo contínuo do envolvimento entre os residentes e os demandados em relação ao processo de realocação.[627]

Além disso, a Corte decidiu reter a sua jurisdição sobre o caso, exigindo que as partes reportassem o andamento e os resultados do diálogo. Caso houvesse alguma ilegalidade no processo, as partes poderiam retornar à Corte, requisitando a sua interferência. Analisando a decisão, Brian Ray[628] explica que as duas medidas foram adotadas para pressionar a cidade de *Cape Town* a manter um diálogo efetivo com a comunidade afetada e para que o governo municipal reconsiderasse a decisão de realocá-los para *Delft*.

Iniciado o diálogo com os moradores, o governo de *Cape Town* decidiu rever o seu posicionamento. Após o caso ser levado à Corte, a província de *Western Cape*, até então controlada pelo Congresso Nacional Africano, passou a ser governada pela Aliança Democrática.[629] Tendo em vista os parâmetros estabelecidos pela Corte, o novo governo concluiu que seria viável seguir com o *N2 Gateway* sem precisar remover os residentes de suas moradias, fazendo todos os aprimoramentos necessários com os moradores em suas residências.[630] Importante ressaltar que esse era o desejo dos moradores desde o

---

[626] RADEBE, Sibusiso Blessing. **The protection of the right of access to adequate housing by the south african Constitutional Court**. 2013. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2013. p. 130

[627] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v Thebelisha Homes and Others**. Joanesburgo, 2008. p. 3. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZAGPHC/2008/255.pdf. Acesso em: 23 mar. 2020.

[628] BRIAN, Ray. **Engaging with Social Rights**: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 121.

[629] TAMBWE, Giteya. **The impact of the engagement principle on the right to have acces to adequate housing**: from reasonableness to engagement. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 26-27.

[630] CHENWI, Lilian. Democratizing the socio-economic rights-enforcement process. In: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and**

início. Assim, considerando que não seria mais necessário realocar os moradores, a Corte, em 2011, revogou a autorização para o despejo, decisão que ficou conhecida como *Joe Slovo II*.[631]

2.3.3. Os riscos de uma Corte excessivamente deferente: o caso *Mamba*

Antes que os bons resultados possam empolgar os entusiastas de uma intervenção judicial procedimental, é necessário conhecer o outro lado da moeda. Diretrizes genéricas para um engajamento significativo entre as partes, sem um adequado controle do processo pela Corte, podem conduzir a resultados desastrosos, como ocorreu no caso *Mamba*, pouco comentado pela própria doutrina sul-africana.

Em maio de 2008, vários protestos e ataques violentos, de caráter xenofóbico, ocorreram na África do Sul.[632] O movimento teve início na cidade de Joanesburgo e se estendeu para *Durban* e *Cape Town*. Em virtude dos vários ataques, milhares de pessoas tiveram de sair de suas moradias, migrando para outras regiões mais seguras. Tentando amenizar a situação dos deslocados internos, os governos provinciais de algumas regiões, como *Gauteng*, criaram campos provisórios para abrigar as vítimas.[633] Muitas ONGs auxiliaram o Poder Público, oferecendo apoio logístico e financeiro, além de contribuir com o desenvolvimento de planos para solucionar a situação dos deslocados.

Quando os atos de violência cessaram, surgiu o debate sobre o remanejamento dos refugiados, que estavam alocados em campos provisórios. Os refugiados alegavam que simplesmente fechar os campos os deixaria em situação de vulnerabilidade, sem solucionar os problemas estruturais que deram origem aos ataques violentos. Por outro lado, vários governos provinciais caracterizavam os atos de violência como incidentes isolados, intentando fechar os campos o mais breve possível.[634]

Practice: Critical Inquiries. Nova York: Routledge Research In Human Rights Law, 2014. p. 178-196, p. 190.

631 ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul**. Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v Thebelisha Homes and Others**. Joanesburgo, 2011. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2011/8.pdf. Acesso em: 23 mar. 2020.

632 SWANEPOEL, Philip. **The potential of structural interdicts to constitute effective relief in socio-economic rights cases**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2017. p. 173.

633 RAY, Brian. Engagement's Possibilities and Limits as a Socioeconomic Rights Remedy. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 9, n. 3, p. 399-425, p. 418, 2010.

634 RAY, Brian. Engagement's Possibilities and Limits as a Socioeconomic Rights Remedy. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 9, n. 3, p. 399-425, p. 418, 2010.

Dentre os governos mais interessados no fechamento, estava o da província de *Gauteng*, que ordenou o fechamento de vários campos no final de julho de 2008, fixando como data limite para remoção de todos os refugiados o dia 15 de agosto.[635] Várias organizações, lideradas pela *Consortium for Refugees and Migrants in South Africa* (CoRMSA), pressionaram o governo para atrasar os fechamentos até que fosse desenvolvido um plano de reintegração. Quando o governo ignorou a solicitação feita e anunciou que as medidas iriam prosseguir, a CoRMSA ajuizou uma ação para impedir os despejos.[636]

Após perderem no Tribunal Regional de *Transvaal*,[637] os refugiados recorreram diretamente à Corte Constitucional, que se encontrava em recesso. Em sua decisão, a Corte, além de proibir o fechamento total dos campos, determinou a realização do Compromisso Significativo, em uma linguagem muito similar à utilizada no caso *Olivia Road*:

> [...] As partes devem se engajar significativamente entre si e com todas as outras partes interessadas assim que possível, para resolver as diferenças e dificuldades expostas nesta ação à luz dos valores da Constituição, das obrigações constitucionais e estatutárias dos demandados e dos direitos e deveres dos refugiados.[638]

O Compromisso deveria incluir ONGs e outros grupos da sociedade civil organizada que atuassem na proteção de refugiados para auxiliá-los no diálogo com o Poder Público. A Corte também exigiu que as partes, após algumas semanas, informassem o resultado das negociações.

As exigências não eram novidade, já que tinham sido estabelecidas em *Olivia Road*. Entretanto, o resultado obtido no caso *Mamba* foi completamente diferente. O governo provincial interpretou que a sua obrigação era de apenas manter os refugiados informados dos avanços do plano de fechamento dos campos e, consequentemente, continuou o processo de fechamento, demonstrando a sua clara intenção de não dialogar

---

635 ÁFRICA DO SUL. High Court of South Africa (Transvaal Provincial Division). **Mamba and Other v. Minister of Social Development nº 36573/08**. Joanesburgo, 2008. p. 1. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZAGPHC/2008/255.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

636 RAY, Brian. Engagement's Possibilities and Limits as a Socioeconomic Rights Remedy. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 9, n. 3, p. 399-425, p. 418, 2010.

637 ÁFRICA DO SUL. High Court of South Africa (Transvaal Provincial Division). **Mamba and Other v. Minister of Social Development nº 36573/08**. Joanesburgo, 2008. p. 1-2. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZAGPHC/2008/255.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

638 ODIAKA, N.. The face of violence: rethinking the concept of xenophobia, immigration laws and the rights of non-citizens in South Africa. **Brics Law Journal**, [s.l.], v. 4, n. 2, p.40-70, p. 65, 1 jan. 2017.

com o grupo afetado.[639] Em setembro, a Corte tentou novamente promover a realização do Compromisso, determinando que o governo deveria manter os campos e dialogar com a população afetada. Apesar disso, o governo da província *Gauteng* iniciou o fechamento dos campos, sem formular um plano de reintegração.[640] No dia 16 de outubro de 2008, a CoRMSA desistiu da ação, encerrando o caso.

Afinal, se a ordem exarada pela Corte no caso *Mamba* foi tão similar à proferida em *Olivia Road*, por que foram obtidos resultados diametralmente opostos? A principal razão foi a recusa da Corte em estabelecer parâmetros normativos que deveriam orientar o Compromisso, juntamente com a má vontade do governo de *Gauteng* em dialogar com os refugiados, conduzindo ao desastroso resultado apresentado.

Alguns fatores contribuíram para a solução em *Olivia Road*: os ocupantes despejados eram representados por bons advogados; as duas partes estavam empenhadas em realizar o Compromisso; e a Corte supervisionou o diálogo por meio de relatórios, incentivando uma negociação efetiva.[641] Mas o fator determinante para que o caso tenha sido bem-sucedido foi a real vontade das partes de chegarem a um acordo adequado o mais breve possível.

A Corte expressou a necessidade de um diálogo entre o Poder Público e o segmento populacional afetado, exigindo que as partes reportassem o andamento das negociações. Não houve uma interpretação substancial do direito à moradia, já que a Corte não especificou as exigências mínimas que o direito implicava no caso concreto, para que fosse efetivamente protegido. Também não houve uma especificação sobre os deveres do Poder Público em relação aos grupos despejados, ou quais seriam os direitos desses grupos. Em síntese, a Corte determinou que as partes dialogassem buscando a melhor solução possível para o caso, mas não estabeleceu diretrizes normativas para avaliar o que se deveria considerar como "melhor possível" à luz da Constituição.[642]

Porém, mesmo sem parâmetros normativos que norteassem a atuação estatal, o Poder Público queria dialogar e solucionar a situação da melhor forma. O caso *Mamba*,

---

[639] ODIAKA, N.. The face of violence: rethinking the concept of xenophobia, immigration laws and the rights of non-citizens in South Africa. **Brics Law Journal**, [s.l.], v. 4, n. 2, p.40-70, p. 65, 1 jan. 2017.
[640] RAY, Brian. Engagement's Possibilities and Limits As a Socioeconomic Rights Remedy. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 9, issue 3, p. 399-425, p. 407, 2010.
[641] CHENWI, Lilian. Democratizing the socio-economic rights-enforcement process. In: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). S**ocial and Economic Rights in Theory and Practice**: Critical Inquiries. Nova York: Routledge Research In Human Rights Law, 2014. p. 178-196, p. 186.
[642] SWANEPOEL, Philip. **The potential of structural interdicts to constitute effective relief in socio-economic rights cases**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2017. p. 173.

todavia, mostra que a Corte não pode apenas confiar na boa vontade estatal, a qual, muitas vezes, não estará presente. Para Sandra Liebenberg,[643] *Mamba* exemplifica os riscos de uma atuação fraca da Corte Constitucional ao utilizar o Compromisso Significativo: sem uma interpretação substancial dos direitos fundamentais envolvidos no litígio, há um vácuo normativo que coloca em risco os cidadãos mais vulneráveis, que dependerão, completamente, da discricionariedade estatal. De forma semelhante, Danie Brand[644] defende que, se a Corte não desempenhar o seu papel de fixar o conteúdo dos direitos e deveres envolvidos nos litígios, estabelecendo parâmetros normativos que guiem as negociações, não há sentido em ordenar o Compromisso Significativo.

Em *Mamba*, a Corte poderia ter aplicado sanções ao governo de *Gauteng* por sua recusa em dialogar com os refugiados, bem como ter adotado medidas temporárias para assegurar que os deslocados internos não fossem sumariamente expulsos do acampamento e levassem uma vida com o mínimo de dignidade até a resolução do conflito. A adoção de medidas protetivas emergenciais não violaria a Constituição sul-africana, já que as seções 165[645] e 173,[646] que tratam da autoridade dos tribunais, asseguram a independência dos órgãos judiciais e o poder inerente de desenvolver o *common law*, levando em consideração os interesses de justiça e as circunstâncias do caso concreto. A própria Corte já possuía o entendimento de que, caso o Poder Público se negasse a cooperar para a solução da sua omissão, seria possível adotar medidas mais

---

643 LIEBENBERG, Sandra. Engaging the paradoxes of the universal and particular in human rights adjudication: The possibilities and pitfalls of 'meaningful engagement'. **African Human Rights Law Journal**, v. 12, n. 1, p. 1-29, 2012. p. 19.

644 BRAND, Jacobus Frederick Danie. **Courts, socio-economic rights and transformative politics**. 2009. 312 f. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2009. p. 162-163.

645 "*165. Judicial authority. - (1) The judicial authority of the Republic is vested in the courts. (2) The courts are independent and subject only to the Constitution and the law, which they must apply impartially and without fear, favour or prejudice. (3) No person or organ of state may interfere with the functioning of the courts. (4) Organs of state, through legislative and other measures, must assist and protect the courts to ensure the independence, impartiality, dignity, accessibility and effectiveness of the courts. (5) An order or decision issued by a court binds all persons to whom and organs of state to which it applies*.". ÁFRICA DO SUL. **Constituição da África do Sul.** Pretória, 1996. p. 1331 (7). Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

646 "*173. Inherent power. -The Constitutional Court, Supreme Court of Appeal and High Courts have the inherent power to protect and regulate their own process, and to develop the common law, taking into account the interests of justice*.". ÁFRICA DO SUL. **Constituição da África do Sul**. Pretória, 1996. p. 1331 (9). Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 13 jan. 2021.

fortes, que fizessem com que o governo revisse o seu posicionamento, sem que houvesse violação da separação de poderes.[647]

2.3.4. Considerações sobre a experiência sul-africana

A experiência da Corte Constitucional com litígios estruturais é, ao mesmo tempo, estimulante e frustrante para um estudioso no tema.

De um lado, é estimulante identificar um remédio estrutural dialógico, como o Compromisso Significativo, sendo desenvolvido por uma Corte Constitucional. Como dito no capítulo 1, os litígios estruturais desafiam os pesquisadores e os operadores do Direito a pensarem em novos mecanismos de resolução de conflitos, capazes de equilibrar a transformação de realidades inconstitucionais e o respeito ao princípio democrático e à separação de poderes.

A atuação da Corte na efetivação dos DESCs sempre esteve pautada na busca por equilíbrio. Em uma democracia jovem, dominada majoritariamente por um único partido – o Congresso Nacional Africano – e profundamente marcada pelo legado do *apartheid*, a Corte buscou assegurar a justiciabilidade dos DESCs mediante soluções pautadas pela participação, pela publicidade e pela justificação. *Oliva Road* é o grande exemplo de sucesso desse esforço, tendo em vista que um plano de ação foi desenvolvido a partir do diálogo ativo entre a comunidade afetada e o governo de Joanesburgo. A disposição dos agentes públicos envolvidos para solucionar o problema e, de fato, engajarem-se significativamente com grupo de moradores despejados, fez com que a Corte interferisse pouco no âmbito das atribuições administrativas.

No entanto, o bom resultado do caso pode conduzir à sacralização do modelo de intervenção estrutural adotado. Os autores que elogiam o Compromisso Significativo acreditam que a solução para os litígios estruturais são remédios judiciais fracos,[648] que possibilitam pequenas intervenções do Judiciário no âmbito de políticas públicas. De fato, é possível considerar que o modelo decisório de *Olivia Road* é o ideal. No entanto, como vivemos em um mundo distante do ideal, em muitos casos, ela não será possível. Isso porque, para funcionar, uma decisão que determine o diálogo entre as partes, sem fixar

[647] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign and Others**. Joanesburgo, 2002. p. 69. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2002/15.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.
[648] TUSHNET, Mark V.. **Weak Courts, Strong Rights:** Judicial Review and social welfare rights in comparative constitucional law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

regras procedimentais a serem seguidas ou parâmetros normativos a serem observados, depende exclusivamente da boa vontade dos agentes públicos envolvidos em cumprirem o que a Corte estabeleceu.

Siri Gloppen,[649] ao elencar os quatro fatores necessários para o sucesso na resolução de litígios sobre direitos socioeconômicos, aponta, entre eles, o comprometimento das autoridades políticas com o cumprimento da decisão proferida nesses processos. Sem a vontade política da Administração Pública em reorganizar a sua atuação e desenvolver políticas adequadas à proteção dos direitos fundamentais violados, um processo estrutural efetivo se torna quase impossível. Em busca de apoio político, é comum que o Judiciário recorra a remédios pouco interventivos, o que favoreceria o comprometimento das instâncias políticas com a decisão judicial.[650]

Se é verdade que remédios dialógicos podem favorecer o engajamento estatal com a resolução do problema enfrentado, também é verdade que a sua utilização pode conduzir à frustração. A passividade e a total deferência da Corte em relação às escolhas do Executivo podem esvaziar, no caso concreto, os direitos da coletividade afetada. Partir do pressuposto de que a disposição ao diálogo está sempre presente é um equívoco que pode comprometer a solução do problema. É o que demonstra o caso *Mamba.* A Corte, ao lidar com problemas estruturais graves e urgentes, em que o mínimo existencial do grupo afetado é ameaçado de forma direta, precisa garantir medidas imediatas à parte afetada, a fim de evitar danos irreparáveis às vítimas.

Exemplo de medidas profiláticas que poderiam ter sido adotadas para proteger de forma emergencial o grupo de deslocados e pressionar o governo a formular um plano de ação seria determinar o pagamento de multa caso as tentativas de fechamento dos campos prosseguissem, inclusive, responsabilizando individualmente autoridades que, deliberadamente, desobedecessem às ordens da Corte. O objetivo das medidas seria dar segurança aos refugiados, enquanto um plano fosse construído a partir do diálogo com o grupo. Além disso, a Corte poderia determinar que o governo fornecesse recursos para manter o mínimo existencial[651] dos migrantes até a resolução do litígio.

---

[649] GLOPPEN, Siri. Social Rights Litigation as Transformation: South African Perspectives. **Chr. Michelsen Institute**, CMI Working Paper WP 2005: 3. p. 3-4.

[650] TUSHNET, Mark. A response to David Landau. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 53-62, p. 59-61.

[651] Desde o julgamento do caso *Grootboom*, a Corte Constitucional sul-africana tem afastado o argumento de que, em litígios sobre direitos socioeconômicos, há um mínimo existencial a ser garantido com base na Constituição do país. O posicionamento da Corte tem sido objeto de duras críticas, visto que, ao negar o reconhecimento de um mínimo existencial aos litigantes, a Corte dificulta a implementação de remédios que garantam prestações estatais emergenciais e essenciais à dignidade dos indivíduos que pertencem à

Por fim, é importante fixar os parâmetros normativos que devem orientar a realização do Compromisso Significativo. Não faz sentido forçar uma coletividade, cujos direitos foram violados pelo Poder Público, a negociar com o responsável pela violação e esperar que os órgãos administrativos facilmente reconheçam suas falhas e modifiquem suas condutas.[652] Para um Compromisso Significativo eficiente, a Corte precisa articular detalhadamente a estrutura na qual ele irá ocorrer, oferecer parâmetros e garantias mínimos ao grupo vulnerável, fixar metas e supervisionar os seus resultados.[653] Sem uma supervisão cautelosa do diálogo entre as partes, a utilização de um remédio dialógico pode ser ineficaz e frustrante.

3.3. O papel da Corte Constitucional colombiana na resolução de litígios estruturais: o Estado de Coisas Inconstitucional

A Corte Constitucional da Colômbia tem sido protagonista na proteção de direitos fundamentais, especialmente em questões que demandam a criação ou a reformulação de políticas públicas. O Estado de Coisas Inconstitucional, desenvolvido pela instituição na sentença de unificação nº 559/97,[654] é a principal técnica utilizada para intervir em litígios estruturais. Pela relevância de sua atuação, a Corte influenciou a jurisprudência de outros países em matéria de litígios estruturais, como o Brasil e o Peru,[655] que já utilizaram o ECI. Neste tópico, conheceremos melhor as competências da Corte, como o ECI foi desenvolvido e como ocorreu a sua utilização na paradigmática sentença T-025.

3.2.1. O papel da Corte Constitucional na nova ordem constitucional colombiana

Em uma primeira análise, a Colômbia parece ter desfrutado de uma relativa estabilidade institucional no século XX. Diferentemente de outros países da América

coletividade afetada. MBAZIRA, Christopher. Grootboom: A paradigm of individual remedies versus reasonable programmes. **Southern African Public Law**, v. 26, n. 1, p. 60-80, p. 61. 2011.

[652] TAMBWE, Giteya. **The impact of the engagement principle on the right to have acces to adequate housing**: from reasonableness to engagement. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 36.

[653] WILLIAMS, Lucy A.. The Right to Housing in South Africa: An Evolving Jurisprudence. **Columbia Human Rights Law Review**, Vol. 45, No. 3, May 2014, pp. 816-845, p. 827.

[654] MARMELSTEIN, George. O Estado de Coisas Inconstitucional: uma análise panorâmica. In: OLIVEIRA, Pedro Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (org.). **Diálogo Jurídicos Luso-Brasileiros Volume 1 perspectivas atuais de Direto Público:** o Direito em tempos de crise. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. p. 241- 264, p. 242.

[655] FUENTES, Edgar; SUÁREZ, Beatriz; RINCÓN, Adriana. Facticidad y constitución: la doctrina del estado de cosas inconstitucional en América Latina. **Athenas**, v. 1, n. 2, p. 49-75, 2012. p. 61.

Latina, não esteve sob um governo militar autoritário na segunda metade do século passado; manteve a mesma Constituição, promulgada em 1886, por mais de 100 anos; e o governo nacional foi ocupado, principalmente, pelos dois maiores partidos do país, o Partido Liberal Colombiano e o Partido Conservador Colombiano, que se alternavam no poder.[656]

Por trás da aparente estabilidade, a Colômbia enfrentou graves conflitos internos envolvendo as forças armadas, os grupos guerrilheiros, as forças paramilitares e o narcotráfico.[657] O assassinato de Jorge Eliécer Gaitán, importante líder do partido Liberal, é considerado um marco para aprofundar a disputa entre os dois partidos dominantes e agravar os conflitos armados.[658] Após a sua morte, iniciou-se, em 1948, o período chamado de *La Violencia*,[659] conflito civil envolvendo integrantes e apoiadores do Partido Liberal e do Partido Conservador.[660] Para encerrá-lo, os dois partidos formaram a denominada Frente Nacional, em 1958. Ambos os lados concordaram em apoiar um único candidato nas eleições presidenciais, e todos os cargos oficiais foram igualmente divididos entre os partidos.

Apesar de ter algum sucesso na estabilização do país, a Frente Nacional não acabou com a violência. Durante o seu governo, surgiram as duas guerrilhas colombianas mais famosas: o Movimento 19 de Abril (M-19) e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).[661] Em 1985, o M-19 protagonizou um dos maiores símbolos do conflito civil na Colômbia. No dia 6 de novembro, 35 guerrilheiros tomaram o Palácio de Justiça, sede da Suprema Corte e do Conselho de Estado colombiano.[662] Para retomar o

---

656 ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017. p. 2-4.

657 PALACIOS-SALCEDO, Cleider Andrés. Análisis de la Sentencia T-025 de 2004 que declara el estado de cosas inconstitucional: por parte de la Corte Constitucional de Colombia frente a la protección tutelar de los derechos de las víctimas de desplazamiento armado en el marco del conflicto interno colombiano. **DIXI**, v. 20, n. 27, p. 1-10, 2018. p. 3.

658 Ainda que a morte de Gaitán seja considerada como um ponto refericial para agravar os conflitos existentes no país, há discussões sobre se a sua morte deve ser considerada como o início do período chamado de *La Violencia*. Sobre o tema, Cf. RODRÍGUEZ, Paula Andrea Salazar. **Gaitán**: entre la sacralización y la satanización de su muerte. Usos políticos de la muerte de Jorge Eliécer Gaitán entre los años 1948 a 1953. 2017. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Curitiba, 2017. p. 31-33.

659 CABALLERO, Antonio. **História de Colombia y sus oligarquias (1498-2017)**. Capítulo 11: La Violencia. Disponível em: http://bibliotecanacional.gov.co/es-co/proyectos-digitales/historia-de-colombia/libro/index.html. Acesso em: 29 jun. 2022.

660 ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017. p. 3.

661 ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017. p. 2-4.

662 Para uma análise detalhada do evento, bem como do sue contexto histórico, Cf. CARRIGAN, Ana. **The Palace of Justice**: A Colombian Tragedy. Nova York: Four Walls Eight Windows, 1993; VEGA

prédio, o Exército iniciou uma ofensiva que resultou na morte de aproximadamente 100 pessoas, sendo 12 delas magistrados, incluindo Alfonso Reyes Echandía, presidente da Suprema Corte.

Em virtude dos conflitos civis, muitos presidentes governaram utilizando poderes emergenciais. Segundo Rodrigo Uprimny, desde o fechamento temporário do Congresso durante o governo de Ospina Pérez (1946-1950), em novembro de 1949, até a promulgação da Constituição de 1991, a Colômbia viveu praticamente em um regime de exceção permanente.[663] Em 42 anos, 35 transcorreram sob estado de exceção.

A fim de superar a instabilidade política, a violência e o desrespeito aos direitos humanos, convocou-se uma Assembleia Constituinte em 1990, cujo trabalho resultou na Constituição de 1991. O novo texto constitucional tem o claro objetivo de acabar com as violações realizadas não só pelas guerrilhas e pelos grupos paramilitares, mas pelo próprio Estado. Indo além do constitucionalismo liberal da Constituição de 1886, o novo texto define a Colômbia como um Estado Social de Direito,[664] apresentando uma ampla lista de direitos sociais, econômicos e culturais, como o direito à saúde, à educação, à seguridade social e ao meio ambiente. Os povos indígenas, que estavam representados na Assembleia Constituinte, conseguiram o reconhecimento do direito à autonomia em suas terras[665] e à proteção de suas práticas culturais. No geral, a nova Constituição apresenta um projeto de transformação das relações socioeconômicas, como mostra o seu art. 13,[666] ao afirmar

CANTOR, Renán. La masacre del Palacio de Justicia Ejemplo emblemático del Terrorismo de Estado en Colombia (6-7 de noviembre de 1985). **El Ágora USB**, v. 16, n. 1, p. 107-133, 2016.

663 Cf. UPRIMNY, Rodrigo. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 4, n. 6, p. 52-69, 2007. p. 55-57; UPRIMNY, Rodrigo. The constitutional court and control of presidential extraordinary powers in Colombia. **Democratization**, v. 10, n. 4, p. 46-69, 2003.

664 COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá, 1991. p. 13. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

665 COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá, 1991. p. 67. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.

666 "*Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*". COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá, 1991. p. 15. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf Acesso em: 29 jun. 2022.

que todas as pessoas nascem livres e iguais, devendo o Estado promover as condições para que a igualdade seja real e efetiva.

A Corte Constitucional da Colômbia nasce com a Constituição de 1991, ainda que o país já tivesse controle de constitucionalidade há muito tempo. A Suprema Corte de Justiça – que era a responsável pela jurisdição constitucional do país, juntamente com outras competências –, desde 1863, podia suspender temporariamente a aplicação de leis aprovadas pelos Estados até uma decisão final do Senado.[667] Desde 1910, a Ação Pública de Inconstitucionalidade, mantida pelo texto constitucional atual, pode ser ajuizada por qualquer cidadão, com o objetivo de questionar a constitucionalidade de uma lei em abstrato.[668] A ação não possui limites materiais, tendo como objeto leis que tratem de qualquer conteúdo.[669]

O novo texto constitucional, no entanto, fortaleceu os mecanismos de controle e criou a Corte Constitucional, que se tornou a responsável pela proteção da Constituição.[670] O constituinte colombiano apostou em uma jurisdição constitucional que serve como garantidora dos direitos fundamentais e, por isso, fortaleceu o controle de constitucionalidade concreto e facilitou o acesso à Corte.[671] Em discurso à Assembleia Constituinte, em 1990, o então Presidente da Colômbia, César Gaviria, defendia a criação da Corte e o papel que deveria desempenhar na nova ordem constitucional:

> Nas mãos de quem repousará a imensa responsabilidade de interpretar e desenvolver por via jurisprudencial a nova Constituição? A quem vocês confiarão a tarefa de impulsionar, nas próximas décadas, as inovações constitucionais que surgirão no seio desta Assembleia? Quem será o guardião para que esta nova Constituição perdure e se adapte à realidade dinâmica da Colômbia? E, sobretudo, que organismo terá a missão de impedir que qualquer autoridade poderosa, mediante leis, decretos, resoluções, ordens ou outros atos administrativos detenha esta grande transformação que vocês impulsionam? A

---

667 ESPINOSA, Manuel Jose Cepeda. The judicialization of politics in Colombia: The old and the new. *In*: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. **The judicialization of politics in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 67-103, p. 68.

668 ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017. p. 2-3.

669 PÉREZ, Juan Carlos Henao. El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. **Revista de Economía Institucional**, v. 15, n. 29, p. 67-102, 2013. p. 85.

670 "*Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones* [...]". COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá, 1991. p. 65. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf Acesso em: 30 jun. 2022.

671 AMADO, Marco Aurélio Nascimento**. Da juristocracia à ampliação do acesso jurisdicional à sociedade civil e o prelúdio para uma Corte Constitucional brasileira**: a experiência da Corte Constitucional Colombiana em perspectiva. Tese (Pós-Doutorado) – Programa de pós-graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. p. 83

> resposta é clara: uma organização judicial que nasça com essa missão e que forme parte dessa nova Colômbia. [...].[672]

Atualmente, a instituição é composta por nove magistrados, escolhidos para mandatos de oito anos, não sendo permitida a recondução. Conforme o art. 239,[673] os magistrados são escolhidos pelo Senado da República, a partir de listas com três nomes indicados pelo Presidente da República, três indicados pela Corte Suprema de Justiça, e três, pelo Conselho de Estado.[674] As listas devem ser constituídas por advogados de diferentes especialidades do Direito, e o Senado vai eleger um juiz para cada lista, garantindo que a composição final da Corte cumpra os critérios de diversidade na especialidade dos magistrados.

No exercício de suas atribuições, a Corte pode proferir três tipos de sentença: 1. A sentença de tutela (T), quando exerce a sua competência de revisar decisões de tutela de instâncias inferiores; 2. As sentenças de unificação (SU), utilizadas para mudar seu entendimento constitucional ou quando a importância do caso exige uma decisão plenária; 3. Sentenças de controle de constitucionalidade (C), que realizam o controle abstrato de atos normativos.[675]

A Corte desempenha um papel político importante, atuando quando os demais Poderes falham em cumprir suas obrigações e em realizar o projeto constitucional.[676] No exercício de suas atribuições, adota uma postura ativista em prol da defesa de direitos fundamentais e da realização do projeto transformador da Constituição.[677] Para isso, busca

---

672 EL TIEMPO. **Gaviria pide acuerdos a la Asamblea**. 1991, online. Disponível em: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-65369. Acesso em: 15 dez. 2022.

673 "*Artículo 239. La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho. Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los Magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos*.". COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá, 1991. p. 65. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf Acesso em: 30 jun. 2022.

674 SILVA, Paulo Maycon Costa da. Jurisdição constitucional na Colômbia e o poder político do cidadão diante da Corte Constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 203, p. 185-204, 2014. p. 193.

675 PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de cosas inconstitucional y politicas públicas**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011. p. 57-58.

676 PÉREZ, Juan Carlos Henao. El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. **Revista de Economía Institucional**, v. 15, n. 29, p. 67-102, 2013. p. 77.

677 MARTÍNEZ, Julián Tole. La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación. **Cuestiones Constitucionales**, n. 15, p. 253-316, p. 288, 2006; BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e gestão democrática do processo**: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Thoth, 2021. p. 73.

dar efetividade não só aos direitos civis e políticos, definidos pelo art. 85 como imediatamente aplicáveis, mas também aos DESCs. Apesar de entender que os direitos socioeconômicos devem ser realizados gradualmente, a Corte permite que a ação de tutela seja utilizada nos casos em que os DESCs estão diretamente ligados à dignidade humana e ao mínimo vital.[678]

No âmbito político, a Corte se preocupa em exercer um maior controle na decretação de estado de exceção, tendo em vista a sua utilização excessiva sob a Constituição de 1886. Antes, a Suprema Corte adotava a teoria dos fatos essencialmente políticos, razão pela qual não poderia controlar o conteúdo do decreto presidencial. Agora, a Corte Constitucional pode invalidar uma declaração de estado de exceção não só por questões formais, mas também quando verificar que não há a gravidade necessária para a adoção da medida.[679] Outro exemplo do seu protagonismo em questões políticas ocorreu em 2010, quando impediu a realização de um plebiscito para permitir que Álvaro Uribe concorresse ao terceiro mandato como Presidente da República. Apesar de a Constituição não estabelecer cláusulas pétreas, entendeu que a permissão para concorrer a um terceiro mandato violaria a identidade do texto constitucional, configurando uma substituição da Constituição de 1991.[680] Em seu entendimento, uma modificação assim só poderia ser feita por uma Assembleia Constituinte.[681]

Apesar de ser conhecida pela sua independência e atuação proativa, a Corte costuma adotar uma postura intermediária e prudente em relação ao controle de constitucionalidade. É possível identificar duas faces da mesma instituição. De um lado, a Corte geralmente é deferente ao Executivo e ao Legislativo no âmbito do controle concentrado abstrato de constitucionalidade.[682] De outro, em sede de controle difuso, representado pela revisão das ações de tutela provenientes de instâncias inferiores, demonstra uma disposição maior para interferir no âmbito de atuação dos outros Poderes.

---

[678] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença nº T-426/92**. Bogotá, 1992. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.
[679] ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017. p. 8.
[680] LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **Davis Law Review**, v. 47, p. 189-260, p. 202-203, 2013.
[681] ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017. p. 8-9.
[682] RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos. **Strategic Prudence in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006**. 2011. 286 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculty of Political Science, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 2011. p. 141.

Algumas razões ajudam a explicar por que a Corte se sente mais confortável em adotar uma postura proativa em sede de controle concreto.[683] Um dos motivos principais é o papel que a ação de tutela desempenha na ordem constitucional colombiana. Com o objetivo de ampliar o acesso à jurisdição constitucional e à tutela de direitos fundamentais, a nova Constituição criou a ação de tutela, que promoveu uma democratização no acesso à justiça e se tornou um símbolo da nova ordem constitucional. Foi exercendo a sua atribuição de revisar sentenças de tutela de outras instâncias, que a Corte criou, em 1997, a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional.

3.2.2. A resposta da Corte aos litígios estruturais: da ação de tutela ao Estado de Coisas Inconstitucional

Com o objetivo de proteger a sua ampla lista de direitos fundamentais, a Constituição de 1991, em seu art. 86,[684] institui a ação de tutela, uma das principais novidades do texto constitucional. A ação, que tem caráter subsidiário e residual, permite o controle da constitucionalidade de ações e omissões praticadas por autoridades públicas e, excepcionalmente, por particulares.[685] O seu principal objetivo é dar uma resposta adequada ao histórico de desrespeito aos direitos fundamentais.[686] Ela pode ser ajuizada por qualquer pessoa para defender direitos fundamentais, quando há um risco de dano irreparável e inexiste outro meio jurídico efetivo para protegê-los.

Três pontos importantes sobre a ação de tutela merecem destaque. Primeiro, trata-se de ação subsidiária.[687] A sua finalidade não é substituir os meios judiciais

---

683 NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 125.

684 "*Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*.". COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá, 1991. p. 26. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf. Acesso em: 05 jul. 2022.

685 MARINO, Catalina Botero. **La Acción de Tutela em el Ordenamiento Constitucional Colombiano**. Bogotá: Consejo Superior de La Judicatura, 2009. p. 57-58

686 GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. p. 27

687 "*Artículo 86. [...] Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*.". COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá. 1991. p. 26. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf. Acesso em: 05 jul. 2022.

ordinários para a proteção de direitos. Caso existam alternativas processuais para a tutela efetiva do direito, o juiz deve declarar a ação improcedente. Há exceções para a regra geral, desde que duas condições estejam presentes: quando existir um meio judicial que poderia ser utilizado, mas ele não seria efetivo no caso concreto; e se o dano ao direito fundamental for iminente, grave e irremediável.[688] A ação de tutela também é uma ação específica, visto que é utilizada para proteger apenas os direitos fundamentais. Originalmente, a ação foi pensada para os direitos fundamentais de aplicação imediata – os direitos civis e políticos –, mas o instrumento processual tem sido cada vez mais utilizado para proteger direitos socioeconômicos.[689] Atualmente, a Corte Constitucional entende que podem ser objeto de tutela os direitos fundamentais expressamente estabelecidos, os inominados,[690] e os que são fundamentais por conexão.[691] Por último, conforme dispõe o artigo 27 do Decreto nº 2591/91,[692] que regulamenta a ação de tutela, a função do juiz não se encerra na sentença, devendo reter sua jurisdição sobre o caso até que sejam eliminadas as causas que violam ou ameaçam o direito fundamental. O artigo foi um importante fundamento para a Corte Constitucional instaurar processos de seguimento às suas decisões estruturais.

A ação de tutela se tornou um dos instrumentos mais importantes para a defesa de direitos fundamentais na Colômbia. Em 2021, foram ajuizadas 436.031 ações, que, entre outros temas, tratam do direito à água potável, à morte digna, ao meio ambiente, à

---

[688] SILVA, Liliana Carrera. La acción de tutela en Colombia. IUS. **Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC**, n. 27, p. 72-94, p. 80, 2011.

[689] SAFFON, María Paula; GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. Derechos sociales y activismo judicial: la dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales em Colombia. **Estudios Socio-Jurídicos**, v. 13, n. 1, p. 75-107, p. 90-91, 2011.

[690] "*Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos*.". COLÔMBIA. **Constituição de 1991.** p. 27. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf Acesso em: 05 jul. 2022.

[691] A Constituição não define com clareza quais critérios podem ser utilizados para identificar os direitos fundamentais. O texto aponta direitos fundamentais que têm aplicação imediata, mas abre o rol constitucional para outros que não são elencados expressamente ou que decorrem de tratados internacionais. A Corte tem aceitado o uso da ação de tutela para proteger direitos sociais e coletivos, quando há conexão com outros direitos fundamentais, especialmente a dignidade humana e o mínimo vital. Sobre o tema, Cf. MARINO, Catalina Botero. **La Acción de Tutela em el Ordenamiento Constitucional Colombiano**. Bogotá: Consejo Superior de La Judicatura, 2009. p. 23-55; SILVA, Liliana Carrera. La acción de tutela en Colombia. IUS. **Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC**, n. 27, p. 72-94, p. 86-88, 2011.

[692] COLÔMBIA. **Decreto 2591/91**. Bogotá. 1991. Disponível em: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5304. Acesso em: 13 out. 2022.

vida, à dignidade humana e à educação.[693] Como explica Manuel Cepeda,[694] muitas ações de tutela tratam de problemas que o sistema político não conseguiu resolver em um nível coletivo, possibilitando que integrantes de grupos vulneráveis busquem uma proteção efetiva pela via judicial.

Conforme dispõe o art. 86 da Constituição, as decisões de tutela devem ser remetidas para a Corte Constitucional, que poderá revisá-las. Apesar do grande número de ações no país, a Corte profere poucas sentenças de tutela, tendo em vista a ampla discricionariedade[695] que possui para selecionar quais casos deseja revisar.[696] Em 2021, proferiu 246 sentenças de tutela, 134 sentenças de controle de constitucionalidade, e 38 sentenças de unificação.[697]

Desde 1992, ano em que a Corte iniciou suas atividades, litígios estruturais são levados à sua jurisdição por meio de ações de tutela. Podem ser mencionados como exemplos: a sentença de tutela nº 596/92,[698] na qual detentos da penitenciária de *Peñas Blancas* buscavam a proteção dos seus direitos à vida, à integridade e à saúde; a sentença de unificação nº 225/98,[699] que tratava da omissão de autoridades públicas para aplicar vacinas contra a meningite em crianças; e a sentença de tutela nº 194/99,[700] em que se buscava proteção para uma comunidade de campesinos e pescadores, prejudicada pela degradação ambiental do rio *Sinú*.

Apesar disso, a ação de tutela não seria, *a priori*, o instrumento processual adequado para tratar de litígios estruturais. Como explica Esguerra Portocarrero,[701] a ação de tutela não foi pensada como um instrumento de governo ou um sistema paralelo de

---

693 COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Estatísticas da Corte Constitucional**. Bogotá, 2021. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php. Acesso em: 5 jul. 2022.

694 ESPINOSA, Manuel Jose Cepeda. The judicialization of politics in Colombia: The old and the new. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. **The judicialization of politics in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 67-103, p. 90-91.

695 AMADO, Marco Aurélio Nascimento. **Da juristocracia à ampliação do acesso jurisdicional à sociedade civil e o prelúdio para uma Corte Constitucional brasileira**: a experiência da Corte Constitucional Colombiana em perspectiva. Tese (Pós-Doutorado) – Programa de pós-graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. p. 90-91.

696 ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017. p. 12-14.

697 COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Estatísticas da Corte Constitucional**. Bogotá, 2021.Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php. Acesso em: 5 jul. 2022.

698 COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-596/92**. Bogotá, 1992. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-596-92.htm. Acesso em: 09 jul. 2022.

699 COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Unificação nº 225/98**. Bogotá, 1998a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU225-98.htm. Acesso em: 09 jul. 2022.

700 COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-194/99**. Bogotá, 1999. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-194-99.htm. Acesso em: 09 jul. 2022.

701 ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. **La protección constitucional del ciudadano**. Bogotá: Editorial Temis, 2004. p. 133.

gestão pública administrativa, tampouco como meio para a efetivação da justiça social ou de classe. Deveria ser utilizada para a proteção da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais e, por isso, os seus efeitos seriam apenas *inter partes*.

A situação começa a mudar em 1997, quando a Corte Constitucional profere a sentença de unificação nº 559/97, reconhecendo, pela primeira vez, a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional. No caso, 45 docentes municipais, que durante vários anos contribuíram com 5% de suas remunerações, não estavam recebendo o benefício previdenciário ao qual tinham direito. Isso porque os governos municipais das cidades de *Zambran*o e *Maira de La Baja* não realizaram a vinculação dos docentes ao Fundo Nacional de Prestações Sociais do Magistério.

Inicialmente, apenas as duas cidades foram demandadas. Entretanto, a Corte percebeu que existiam outros municípios na mesma situação. Não faria sentido determinar que os governos de duas cidades solucionassem o problema dos professores e, ao mesmo tempo, deixar outros docentes que enfrentavam a mesma dificuldade sem nenhum amparo.[702] Decidir dessa forma favoreceria a desigualdade no acesso à justiça e a superlotação do Judiciário com futuras ações de tutela tratando do mesmo tema. O seguinte trecho da decisão revela a preocupação da Corte em não superlotar o Judiciário com casos semelhantes:

> 31. A ação de tutela constitui meio processual de defesa dos direitos fundamentais, cujo alcance é restrito às partes. [...] Os fatos analisados ilustram a origem da situação singular objeto da ação de tutela. Se a ação prosperar, fica claro que a atual condição de várias dezenas de milhares de professores, vinculados aos quadros das entidades territoriais, é semelhante à dos autores e, portanto, merece proteção constitucional. Se os demais educadores, individualmente, ajuizarem ações de tutela contra a conduta dos prefeitos e demais autoridades que não os tenham filiado ao Fundo Nacional de Previdência Social do Professor, os juízes competentes e, à época, o Tribunal procederão à respectivas demandas. No entanto, a Corte se pergunta se, a partir de agora, se for verificado que o comportamento omisso indicado viola a Constituição Política, é possível que a Corporação, em razão de suas funções, possa emitir uma ordem às autoridades públicas competentes, a fim de que, com a maior brevidade possível, adotem as medidas adequadas para eliminar os fatores que influenciam a geração de um estado de coisas abertamente inconstitucional.[703]

[702] HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado "Estado de cosas inconstitucional". **Estudios Constitucionales**, v. 1, n. 1, p. 203-228, 2003. p. 214.
[703] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Unificação nº 559/97**. Bogotá, 1997. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

Mas como ampliar o alcance da decisão proferida na ação de tutela? A resposta da Corte foi o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional, técnica utilizada quando há um cenário de incoerência entre a realidade e a Constituição, em virtude de uma massiva e reiterada violação de direitos fundamentais decorrentes de ações e omissões de diversas instituições públicas.[704] A criação jurisprudencial possibilitou que as ações de tutela fossem utilizadas para proteger também a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, já que as decisões proferidas produziriam efeitos *erga omnes*. Diversos órgãos estatais seriam chamados a atuar na resolução do problema e a cumprir com suas obrigações constitucionais, beneficiando indivíduos que não ajuizaram ação de tutela.

O ECI não está previsto na Constituição de 1991, sendo uma criação jurisprudencial. Trata-se de uma técnica decisória declaratória, em que a Corte Constitucional reconhece a existência de uma profunda e sistemática violação aos direitos fundamentais de um segmento social, sendo necessária a atuação conjunta de diferentes órgãos públicos para solucionar o problema. Da declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional pode se desenvolver um processo estrutural, mas isso nem sempre acontece. Para que isso ocorra, a Corte deverá, junto à declaração do ECI, fixar medidas estruturais, como o dever do Estado de elaborar um plano de ação, e se haverá monitoramento judicial da reforma estrutural.

Para justificar a utilização do ECI, além da sistemática violação de direitos fundamentais, a Corte utiliza como principais fundamentos normativos: o princípio do Estado Social de Direito, previsto no art. 1º, que cria deveres de proteção para a Administração Pública; o papel do juiz constitucional na proteção de grupos vulneráveis, que não conseguem solucionar o problema recorrendo aos outros Poderes;[705] a economia processual, evitando a excessiva utilização de ações de tutela para um mesmo problema. Um quarto fundamento merece destaque: a Corte entende que a sua intervenção na resolução de um litígio estrutural não viola a separação de poderes. Pelo contrário, a

[704] CABALLERO, Jackeline Saravia; FERNÁNDEZ, Andrea Rodríguez. Los desplazados forzados internos en el estado de cosas inconstitucional, un asunto pendiente. **Prolegómenos**, v. 18, n. 35, p. 121-134, 2015. p. 122.

[705] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-153/98**. Bogotá, 1998b. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

atuação judicial estaria conforme o art. 113[706] da Constituição, promovendo a colaboração harmônica dos Poderes para realizar fins constitucionalmente atribuídos ao Estado.[707]

O Estado de Coisas Inconstitucional se tornou a principal técnica utilizada pela Corte Constitucional para lidar com graves litígios estruturais, apesar de não ser a única.[708] Entre 1997 e 2004, foi utilizado oito vezes, tratando de problemas como a superlotação do sistema prisional, a proteção de defensores dos direitos humanos e a reformulação de políticas públicas para os deslocados internos.[709] Conforme entendimento da própria Corte, o ECI não pode ser utilizado por outras instâncias do Judiciário.[710]

Analisando o desenvolvimento do ECI, Carlos Alexandre de Azevedo Campos[711] conclui que é possível diferenciar duas fases principais na aplicação do instituto: a primeira, marcada pela ineficiência e por intervenções unilaterais do Judiciário; a segunda, caracterizada pelo rigor na identificação de situações que verdadeiramente ensejam o reconhecimento do ECI, bem como por uma maior preocupação com a eficiência e o monitoramento das decisões estruturais.

O principal marco da primeira fase é a sentença T-153, proferida em 1998. Assim como ocorre hoje no Brasil, a Colômbia possuía um sistema prisional falho, superlotado e permeado de graves violações aos direitos fundamentais dos encarcerados.[712] Diante dessa realidade, diversas ações de tutela foram propostas no intuito de exigir do Estado uma solução. Inicialmente, as ações tratavam do sistema prisional das cidades de Bogotá

---

[706] "*Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*.". COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá, 1991. p. 35. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

[707] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Unificação nº 559/97**. Bogotá, 1997a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

[708] Cf. PILONIETA, Laura Milena Otero; FERNANDEZ, Michelle Vieira. El poder Judicial y las policies en Colombia. Un análisis del control de la Corte Constitucional en materia de salud con la sentencia T-760 de 2008. **Revista SAAP**, v. 14, n. 1, p. 47-73, 2020.

[709] PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de cosas inconstitucional y politicas públicas**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011. p. 7-8.

[710] GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. p. 33-35.

[711] CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 167.

[712] MARMELSTEIN, George. O Estado de Coisas Inconstitucional: uma análise panorâmica. In: OLIVEIRA, Pedro Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (org.). **Diálogo Jurídicos Luso-Brasileiros Volume 1 perspectivas atuais de Direto Público**: o Direito em tempos de crise. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015, p. 241- 264, p. 245-247.

e Bellavista, entretanto, percebendo que semelhantes violações aos direitos fundamentais eram encontradas em prisões de todo o país, a Corte Constitucional reconheceu o ECI de todo o sistema carcerário, na tentativa de superar as falhas estruturais.[713]

Dessa forma, determinou que o Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC), o Ministério da Justiça e do Direito e a Secretaria Nacional de Planejamento elaborassem, no prazo de três meses, um plano de construção e reforma prisional, visando garantir aos detentos condições de vida dignas nas penas. O plano envolveria a reforma das políticas públicas existentes, a construção de novos módulos prisionais, e a reorganização das disposições orçamentárias, com o intuito de dar uma prioridade fiscal maior para a crise existente.[714] O resultado desses comandos foi o documento *General Program to Comply with Constitutional Court Ruling T-153 of April 28, 1998*, pelo INPEC,[715] o qual estabeleceu a criação de novos módulos prisionais para dois mil presos, bem como determinou a construção de três complexos carcerários, responsáveis por criar cinco mil e seiscentas novas vagas no sistema prisional.

Ainda que a atuação jurisdicional tenha sido imbuída de boas intenções, os objetivos pretendidos pela Corte não foram alcançados. A decisão foi pouco dialógica, focou em soluções que produziram efeitos principalmente em curto prazo e não estabeleceu mecanismos adequados de monitoramento. Analisando as razões para o resultado, Isabelly Cysne[716] aponta três fatores principais: medidas excessivamente rigorosas e impostas de forma unilateral pela Corte, ausência de meios de fiscalização por parte do Judiciário, e tangenciamento do cerne da questão carcerária do país.

Em pesquisa sobre o tema, Libardo Ariza[717] aponta que a Corte não estabeleceu formas eficientes para monitorar a implementação da decisão, o que colaborou para

---

[713] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-153/98**. Bogotá, 1998b, Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm. Acesso em: 09 jul. 2022.

[714] MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos**: por novos protagonistas na esfera pública democrática. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. p. 36.

[715] ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. **Constitutionalism of the Global South**: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 129-162, p. 153.

[716] MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos**: por novos protagonistas na esfera pública democrática. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. p. 36.

[717] ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. *In*: MALDONADO, Daniel Bonilla. **Constitutionalism of the Global South**: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 129-162, p. 151.

resultados insatisfatórios. Também não se explicou como a reforma de presídios existentes seria a melhor solução em longo prazo e, principalmente, não foram realizadas discussões sobre a razão dos altos níveis de encarceramento do país. Em um primeiro momento, a sentença contribuiu para diminuir a superlotação do sistema prisional. Apesar disso, as condições de vida dentro dos presídios não melhoraram, pelo contrário, pioraram em alguns locais.[718] Para agravar a situação, a taxa de encarceramento do país voltou a crescer a partir de 2008. Consequentemente, a sentença T-153 funcionou como uma medida paliativa, apenas adiando o retorno da crise.[719] Dessa forma, a Corte reconheceu o ECI do sistema penitenciário em outras duas decisões: a decisão T-338, de 2013, e a T-762, de 2015.[720]

Apesar do resultado aquém do esperado, a Corte aprendeu com suas primeiras experiências de reconhecimento do ECI. Observou, principalmente, que uma decisão sem um adequado processo de seguimento tenderia a produzir poucos resultados concretos. Por isso, mudou sua abordagem ao proferir a sentença T-025, de 2004, marco que inicia a segunda fase do ECI.

3.2.3. O julgamento de uma tragédia humanitária e o novo modelo de atuação da Corte Constitucional

Após décadas de conflitos armados, a Colômbia enfrentava um dos maiores problemas humanitários mundiais. Milhões de pessoas tiverem que sair de suas casas e cidades em razão da violência, ficando, assim, em situação de grave vulnerabilidade. Segundo a Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR),[721] os *desplazados* são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país por motivos semelhantes aos dos refugiados, mas que não chegam a atravessar uma fronteira internacional em busca de proteção. As razões mais comuns para o deslocamento são perseguições, conflitos armados e violações aos direitos humanos, realizadas, inclusive, pelo próprio

[718] HIGUERA, Libardo José Ariza; GÓMEZ, Mario Andrés Torres. Constitución y Cárcel: La judicialización del mundo penitenciario en Colombia. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 630-660, p. 644, 2019.
[719] CHAGAS, Tayná Tavares das et al. Estado de coisas inconstitucional: um estudo sobre os casos colombiano e brasileiro. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2.596-2.612, pp. 2.601-2.602, 2015.
[720] CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 133.
[721] AGÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Deslocados internos**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/#:~:text=S%C3%A3o%20pessoas%20deslocadas%20dentro%20de,fronteira%20internacional%20para%20buscar%20prote%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 12 jul. 2022.

Estado. Em 2021, o número total de *desplazados* na Colômbia era de 5.236.400, sendo que 99,9% do grupo está na referida condição em virtude de conflitos armados.[722]

Até 1995, o problema era menosprezado pelas autoridades nacionais. Geralmente, o governo afirmava que os deslocamentos internos não decorriam de conflitos armados, mas de crises socioeconômicas ou de catástrofes naturais.[723] Nesse período, os deslocados não contavam com um auxílio efetivo do governo nacional, dependendo de instituições, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Igreja Católica e a Consultoria para Direitos Humanos e Deslocamento (CODHES).[724] A situação começou a mudar a partir de 1995, com a criação do Programa Nacional para a Assistência Integral à População Deslocada pela Violência,[725] de 1995, e o Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada pela Violência,[726] de 1997.

Antes da sentença T-025, a Corte Constitucional já estava ciente da gravidade do problema e havia proferido 17 decisões sobre a questão. Como principais exemplos, podemos mencionar: a sentença T-227/97,[727] que reconheceu os direitos à liberdade de locomoção, à permanência no território nacional e à dignidade humana dos autores da ação; a sentença de unificação nº 1150/00,[728] que reconheceu as omissões e a falta de coordenação entre as instituições públicas responsáveis pela proteção dos deslocados; e a sentença T-602/2003,[729] que reconheceu os princípios diretivos sobre deslocamentos internos, desenvolvidos pela ACNUR, como integrantes do bloco de constitucionalidade do país.

---

[722] CENTRO DE MONITORAMENTO DE DESLOCAMENTO INTERNO. **Base de dados sobre o deslocamento interno mundial**. Disponível em: https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data. Acesso em: 11 jul. 2022.

[723] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 32-33.

[724] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 32-33.

[725] COLÔMBIA. **Departamento Nacional de Planejamento. Programa Nacional para a Assistência Integral à População Deslocada pela Violência**. Bogotá, 1995. Disponível em: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2804.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

[726] COLÔMBIA. Congresso da República da Colômbia. **Lei nº 387 de 1997**. Adota medidas para a prevenção do deslocamento forçado; cuidado, proteção, consolidação e estabilização da situação socioeconômica dos deslocados internos devido à violência na República da Colômbia. 1997b**.** Disponível em: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=340. Acesso em: 12 jul. 2022.

[727] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 227/97**. Bogotá, 1997b. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-227-97.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

[728] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Unificação nº 1150/00**. Bogotá**,** 2000. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU1150-00.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

[729] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 602/03**. Bogotá, 2003. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU1150-00.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

Apesar das novidades legislativas e das decisões da Corte, ocorreram poucos avanços concretos. O governo colombiano sequer tinha uma metodologia para mensurar quantos deslocados internos existiam e quais eram as variações nesse número. A tentativa de sistematizar os dados sobre o tema ficava a cargo de organizações não-governamentais, como a CODHES. Para piorar, o número de *desplazados* aumentou consideravelmente no começo do século XXI. Apenas nos anos de 2001 e 2002, foram identificados 754.796 novos deslocados internos na Colômbia. Em 2004, o total chegava a 3.113.996 de pessoas.[730]

Foi no contexto de aprofundamento da crise, em conjunto com uma insuficiente atuação estatal, que a Corte reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional dos deslocados internos. No caso, foram revisadas 108 ações de tutela, ajuizadas por 1.115 famílias vítimas de deslocamento. Os demandantes alegavam que o Estado falhava no seu dever legal de prestar assistência aos deslocados. Quando estes tentavam solicitar apoio, com base na Lei nº 381/1997, as autoridades apresentavam diversas desculpas e se esquivavam de suas obrigações.[731]

Ao julgar o caso, a Corte identificou quais critérios devem ser utilizados para reconhecer um Estado de Coisas Inconstitucional. Os principais são: a violação massiva e generalizada de diversos direitos fundamentais, vitimando um número significativo de pessoas; o prolongado descumprimento por parte das autoridades de suas obrigações; a não adoção de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação de direitos; a existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades, demandando um conjunto complexo e coordenado de ações para o seu enfrentamento; por fim, se todas as pessoas atingidas pelo mesmo problema recorressem à ação de tutela para obter a proteção de seus direitos, haveria maior congestionamento judicial.[732] A crise dos *desplazados* se enquadrava nos parâmetros apresentados.

Em sua decisão, a Corte proferiu três ordens principais.[733] Primeiro, determinou que o governo formulasse um plano de ação coerente para enfrentar a emergência

---

[730] CONSULTORIA PARA DIREITOS HUMANOS E DESLOCAMENTO. **Boletim nº 79**. Bogotá, 2012. p. 9. Disponível em: https://issuu.com/codhes/docs/codhesinforma79. Acesso em: 12 jul. 2022.
[731] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 37-38.
[732] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 25/04**. Bogotá, 2004. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.
[733] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 25/04**. Bogotá, 2004. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

humanitária dos deslocados e superar o ECI. Segundo, instou o governo colombiano a calcular o orçamento necessário para implementar o plano de ação e explorar os caminhos possíveis para realmente investir o valor calculado em programas de deslocados internos. Terceiro, instruiu o governo a garantir a proteção do núcleo mínimo dos direitos mais básicos – alimentação, educação, saúde, terra e habitação. A Corte direcionou essas três ordens para todas as agências públicas relevantes, incluindo governos nacionais, entidades e autoridades locais.

É possível identificar bons resultados obtidos a partir da sentença T-025.[734] Infelizmente, o problema dos deslocamentos internos permanece. Contudo, a sua situação teve significativa melhora após a intervenção judicial. Por causa da sentença T-025, o governo nacional, em 2005, destinou para políticas de deslocamento um valor total equivalente aos anos de 2002 e 2003 em conjunto. Desde então, há um gradual aumento no investimento em políticas para a proteção dos deslocados: em 2004, foram destinados 1,9 bilhões de pesos; em 2021, foram 16 bilhões.[735] A coordenação entre órgãos públicos, antes quase inexistente, foi fortalecida e aprimorada, contribuindo para a criação e a implementação de novas políticas públicas, como o Plano Nacional de Assistência para os Deslocados Internos.[736]

Além disso, a Corte desenvolveu mecanismos para monitorar a implementação de suas decisões e contribuiu com a criação de indicadores para mensurar o progresso na proteção dos direitos violados. Antes da sentença T-025, não existiam mecanismos confiáveis de monitoramento e verificação das políticas para os deslocados. A Corte procurou sanar esse vácuo, criando um processo experimental e deliberativo entre o governo e as instituições da sociedade civil. O objetivo era estimular a colaboração de diferentes instituições na criação de indicadores que permitissem verificar em que medida os direitos dos deslocados estavam sendo protegidos. O resultado foi a criação de cerca de 300 indicadores para avaliar e mensurar os resultados das políticas públicas,

---

[734] PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de cosas inconstitucional y politicas públicas**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011. p. 85-91.

[735] COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planejamento. **Relatório Orçamentário de Políticas Públicas Voltadas para População Vítima de Deslocamento Forçado 2020-2021**. Bogotá, 2021. p. 13. Disponível em: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/Informe%20Presupuestal%20de%20la%20Poli%CC%81tica%20de%20Vi%CC%81ctimas%202020-2021.pdf. Acesso em: 13 jul. 2022.

[736] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 70-73.

relacionadas a 22 direitos.[737] Analisando os avanços obtidos pela Corte, Gabriel Bustamante[738] argumenta que a efetivação do direito ao registro civil, à saúde, à alimentação e à educação apresentou avanços importantes, sendo possível afirmar que a condição dos deslocados está melhor após a intervenção estrutural.

Para os fins deste trabalho, é importante ressaltar quatro pontos da atuação da Corte no caso dos *desplazados*: a criação de mecanismos de monitoramento, a ampla participação no processo de seguimento, a utilização de medidas profiláticas, e a possibilidade de responsabilizar as autoridades que descumprirem ordens judiciais.

Os dois primeiros pontos devem ser analisados em conjunto, visto que a participação da sociedade civil tem sido especialmente importante no processo de monitoramento. No caso dos deslocados internos, a Corte mostra como aprendeu com os seus erros passados. Antes, ao reconhecer um Estado de Coisas Inconstitucional, não eram estabelecidos mecanismos de monitoramento para acompanhar a implementação das decisões,[739] o que contribuiu para que poucos efeitos materiais diretos fossem gerados. Diferentemente, ao proferir a sentença T-025, utilizou cinco principais mecanismos de monitoramento: os autos de seguimento, a Sala Especial de Seguimento, as audiências públicas, as sessões técnicas, e a colaboração da Comissão de Monitoramento da Política Pública de Deslocamento Forçado.

Os autos de seguimento são decisões interlocutórias dentro do processo judicial, em que são adotadas medidas cautelares ou ordens direcionadas aos entes públicos para fazer cumprir as determinações da sentença T-025.[740] Os autos já foram utilizados para diversos fins, como solicitar relatórios de órgãos estatais; determinar ações específicas para instituições públicas e outros atores do processo; comunicar informações relevantes; definir as datas para audiências públicas e sessões técnicas; e adotar indicadores para

---

[737] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 93-103.

[738] PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de cosas inconstitucional y politicas públicas**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011. p. 85-91.

[739] Cf. PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de cosas inconstitucional y politicas públicas**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011. p. 20-21; RODRÍGUEZ, Michael Cruz. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 117, p. 182-183, 2019.

[740] RODRÍGUEZ, Michael Cruz. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 117, p. 167-202, 2019. p. 174.

avaliar o progresso da realização dos direitos dos deslocados.[741] Até julho de 2023, foram proferidos 578 autos de seguimento.[742]

Desde 2009, os autos são proferidos pela Sala Especial de Seguimento, um órgão da Corte especialmente criado para acompanhar a implementação da sentença T-025, composto por três magistrados: Natalia Ángel Cabo, magistrada da Corte Constitucional e presidenta da Sala; Diana Fajardo Rivera, magistrada da Corte Constitucional; e Hernán Correa Cardoso, que atua na Corte como magistrado auxiliar desde 2009.[743] Importante ressaltar que essa é uma das principais inovações para monitorar a implementação das decisões proferidas. Medida semelhante só foi adotada nas sentenças T-760/08,[744] que trata de falhas estruturais no sistema de saúde do país, e nas sentenças T-388/13 e T-762/15,[745] que tratam do ECI no sistema prisional colombiano.

Outro relevante mecanismo de monitoramento, que também viabiliza a participação da sociedade civil, são as audiências públicas. A sua realização possibilita tanto o acompanhamento da implementação das decisões da Corte, como um meio para ampliar o debate público sobre o tema e fortalecer a legitimidade da intervenção judicial. Desde 2004, diversas audiências foram realizadas, nas quais participaram não só representantes de órgãos públicos, mas integrantes de organizações da sociedade civil que atuam na proteção dos direitos dos *desplazados*. A primeira audiência foi realizada em 29.06.2005, com a participação de ministros, de diretores do Departamento Nacional de Planejamento, da Defensoria do Povo, da ACNUR, de organizações não-governamentais e de representantes da população deslocada.[746] Nos dez primeiros anos de monitoramento, foram realizadas mais de 15 audiências.[747]

---

[741] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. El contexto: el desplazamiento forzado e la intervención de la Corte Constitucional. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (coord.). **Más allá del desplazamiento**: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado em Colombia. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010. p. 14-35, p. 30-31.

[742] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Seguimento ao cumprimento da Sentença T-025 de 2004**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/autos.php. Acesso em: 12 jul. 2023.

[743] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Integrantes da Sala de Seguimento à sentença T-25**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/. Acesso em: 6 abr. 2023.

[744] RODRÍGUEZ, Michael Cruz. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 117, p. 167-202, 2019. p. 183.

[745] GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. p. 64.

[746] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. El contexto: el desplazamiento forzado e la intervención de la Corte Constitucional. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (coord.). **Más allá del desplazamiento**: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado em Colombia. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010. p. 14-35, p. 30.

[747] OSUNA, Néstor. Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. In: BAZÁN, Victor; STEINER, Christian (org.). **Justicia constitucional y derechos fundamentales**: las proteeción de los derechos sociales. Las sentencias estructurales. Bogotá: Unión Gráfica, n. 5, 2015. p. 91-116, p. 103.

Em casos específicos, a Corte também determina a realização de sessões técnicas, que englobam menos participantes. O objetivo não é diminuir a participação ou cercear o debate. Na verdade, as sessões tratam de questões técnicas e específicas de algumas localidades do país, que demandam um diálogo mais próximo e direto com os agentes responsáveis pela implementação das políticas.[748] As sessões técnicas não costumam ser abertas ao público ou à imprensa, participando apenas os agentes convocados.

Por fim, para realizar um monitoramento efetivo, a Corte é auxiliada pela Comissão de Monitoramento, criada em agosto de 2005, dadas a importância da sentença T-025 e a necessidade de garantir seu pleno cumprimento. Participaram de sua criação organizações como a CODHES, a corporação *Viva la Ciudadanía*, o Centro de Estudos de Direito, Justiça e Sociedade (DEJUSTICIA), e a organização *Plan Iternacional*. Importante ressaltar que a criação da Comissão não foi uma iniciativa judicial, mas de organizações da sociedade civil que já atuavam na defesa dos *desplazados*. Desde 2004, a Corte procura estimular a participação de agentes públicos e privados na resolução do problema, mas nunca determinou a criação da Comissão. Apesar disso, a Corte reconhece a importância da Comissão, tratando-a como parte essencial ao processo de monitoramento.[749]

O objetivo da Comissão é apoiar tanto o processo de monitoramento judicial, como os processos de reivindicação de direitos por parte das pessoas em situação de deslocamento. Desde sua criação, realiza tarefas de acompanhamento técnico e sistemático, bem como contribui para o desenvolvimento de uma política integral contra o deslocamento forçado, com um critério de ação baseado na independência e na complementaridade.[750] Dentre as suas contribuições, podem ser mencionadas: a sua atuação para a criação dos mais de 300 indicadores técnicos para avaliar o progresso na proteção dos direitos dos *desplazados*; a realização de verificações nacionais para

---

[748] Cf. COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 008/13**. Bogotá, 2013a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2013.php. Acesso em: 18 jul. 2022; COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 145/13**. Bogotá, 2013b. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2013.php. Acesso em: 18 jul. 2022;

[749] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 119-120.

[750] CONSULTORIA PARA DIREITOS HUMANOS E DESLOCAMENTO. **Sobre a Comissão**. Disponível em: https://codhes.wordpress.com/comision-de-seguimiento/sobre-la-comision/. Acesso em: 18 jul. 2022.

determinar o nível de proteção e gozo dos direitos por parte dos deslocados;[751] e a apresentação de relatórios elaborados com a participação de técnicos e especialistas no problema.

Em terceiro lugar, apesar de buscar o diálogo institucional e respeitar as atribuições do Executivo no desenho de políticas públicas, a Corte também adota medidas profiláticas quando necessário. No caso dos *desplazados*, as medidas profiláticas foram utilizadas em casos emergenciais, especialmente para proteger subgrupos da comunidade deslocada, os quais sofrem de especial vulnerabilidade, como pessoas com deficiência, negros, crianças, idosos, povos indígenas e mulheres.[752] Dois exemplos ajudam a entender em que circunstâncias as medidas são adotadas. No primeiro caso, a Corte tratou da proteção dos direitos fundamentais das mulheres, que compõem mais da metade da população deslocada. Considerando a falta de políticas voltadas para o subgrupo e a denúncia de 183 casos de violência sexual – envolvendo estupro, tortura, assassinato e mutilação sexual –, a Corte: determinou a criação, pela Agência de Ação Social, de treze programas voltados especificamente para a proteção das mulheres; estabeleceu quais direitos deveriam ser garantidos pelos programas; fixou o prazo de duas semanas para o início da execução dos referidos programas; requereu à Procuradoria-Geral da República que priorizasse a investigação dos casos de violência sexual contra mulheres no contexto da violência armada.[753]

No segundo caso, a Corte fixou medidas emergenciais para a proteção do povo indígena Awá, que corria o risco de extermínio em virtude dos conflitos armados e das omissões das autoridades públicas. Tendo em vista a gravidade da situação, a Corte determinou que os órgãos públicos responsáveis adotassem um Plano de Contingência e Reação Provisória Urgente, que atendesse de forma imediata as necessidades mais relevantes de segurança física, bem como ofertasse assistência humanitária à saúde, à educação, à acomodação temporária e qualquer outra medida necessária para garantir a sobrevivência do Povo Awá.[754]

---

[751] Em 2007, a Corte Constitucional solicitou pela primeira vez que a Comissão realizasse uma verificação nacional para identificar o nível de proteção dos direitos dos deslocados. COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 109/07**. Bogotá, 2007. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2007/A109-07.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

[752] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 86-88.

[753] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 92/08**. Bogotá, 2008. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

[754] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 174/11**. Bogotá, 2011. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a174-11.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

Por fim, o quarto ponto que merece destaque na atuação da Corte é a responsabilização de agentes públicos que deliberadamente descumprem as ordens judiciais. O processo estrutural deve ser pautado pelo diálogo institucional e pela cooperação em prol da resolução do litígio. Por isso, é um ambiente pensado para negociações, não para sanções.[755] No entanto, em casos de desrespeito direto à determinação judicial, e diante da má-fé dos responsáveis pela implementação da decisão estrutural, pode ser necessário aplicar sanções aos agentes públicos envolvidos. Não se trata de punir a pessoa jurídica de direito público da qual o funcionário faz parte, mas o próprio servidor que deliberadamente descumpre a decisão judicial. No auto de seguimento nº 334/06, por exemplo, a Corte analisou a possibilidade de abrir um incidente de desacato contra a Diretora da Ordem Pública e Assuntos Territoriais do Ministério do Interior e de Justiça.[756] Em casos assim, o desacato é punível com prisão de até seis meses e multa de até 20 salários-mínimos mensais.

3.3.4. Considerações sobre a experiência colombiana

A atuação da Corte Constitucional colombiana pode ser definida como um meio termo entre o modelo sul-africano e o indiano. Apesar de buscar o diálogo com os outros poderes e a participação do grupo afetado e da sociedade civil na resolução do litígio estrutural, a Corte percebeu que diretrizes genéricas para que as partes se engajassem na solução do problema não seriam suficientes. Diante disso, optou por reter a jurisdição sobre o caso e atuar de forma mais ativa na construção de programas de ação e de indicadores para avaliar a superação do ECI. Por outro lado, buscou respeitar as competências dos órgãos públicos envolvidos, sem detalhar as políticas públicas a serem implementadas para solucionar o litígio.

A Corte foi capaz de aprender com os seus próprios erros e de criar as condições para uma intervenção estrutural efetiva com a sentença T-25. O caso mostra como o desenvolvimento de mecanismos para a participação da sociedade civil e dos grupos afetados pelo litígio contribuem para alcançar melhores resultados na implementação das decisões. Além disso, a Corte se preocupou em dar publicidade ao processo, especialmente com a realização de audiências públicas, e exigir justificativas para as

---

[755] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, p. 1073, 2004.
[756] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 334/06**. Bogotá, 2006. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2006/A334-06.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

escolhas da Administração Pública. Na avaliação de Rodríguez-Garavito e Diana Rodríguez-Franco,[757] a sentença T-25 mostra como a combinação de um monitoramento forte, exercido pelo Judiciário, juntamente com a adoção de ordens flexíveis e mais genéricas, capazes de respeitar as competências dos outros Poderes, é capaz de favorecer a obtenção de resultados materiais importantes.

O caso dos *desplazados* traz outros dois ensinamentos. Primeiro, como dito no capítulo 1, o processo estrutural não é uma solução messiânica, capaz de salvar o grupo afetado de todos os problemas que enfrenta. A situação atual dos *desplazados* está longe do ideal, e o deslocamento interno no país não cessou. Entretanto, mediante a intervenção da Corte, um grave problema de direitos humanos saiu do esquecimento, sendo o Poder Público levado a se responsabilizar pela situação, desenhar novas políticas públicas e dialogar com a sociedade civil e com representantes do grupo afetado para, pela primeira vez, enfrentar a crise de forma séria.[758] Em segundo lugar, a Corte teve a preocupação de estabelecer, de forma clara, quais os requisitos para a utilização do ECI. A técnica não deve ser utilizada aleatoriamente, sob o risco de ser banalizada. É importante que a instituição que a utiliza, o STF, no caso brasileiro, tenha firme jurisprudência sobre os requisitos necessários para o seu reconhecimento.

Segundo, a complexidade e a duração do seguimento à sentença T-25 mostram a importância de se estabelecerem parâmetros para encerrar o envolvimento judicial.[759] Se, por um lado, a Corte foi essencial para a criação de indicadores que mensurem o avanço na proteção de direitos, por outro, a instituição tem dificuldades para lidar com a grande quantidade de informações e a avaliação de todos os parâmetros existentes.[760] Em virtude das mudanças no perfil da instituição, bem como das críticas feitas às suas intervenções em matérias de políticas públicas, há uma maior contenção judicial desde 2013 em questões estruturais.[761] A Corte entende que não deve monitorar o caso eternamente, até

---

[757] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 13-14.

[758] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 142-143.

[759] RODRÍGUEZ, Michael Cruz. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 117, p. 167-202, 2019. p. 192-194.

[760] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 103-106.

[761] GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. p. 33-35.

a plena realização dos direitos em questão, mas até o ponto em que condições mínimas de proteção tenham sido atingidas, e os fatores que originaram o ECI tenham sido modificados.[762] Tentando desenvolver mecanismos de monitoramento menos onerosos à sua atuação, a Corte criou o Grupo de Líderes e Seguimento, que atua de forma semelhante à das comissões sociojurídicas de investigação na Índia.[763]

3.4. Ampliando o acesso à justiça pelo processo estrutural: a experiência indiana

Não é possível compreender o constitucionalismo indiano sem analisar a atuação do Supremo Tribunal da Índia (STI), considerado por alguns autores como o mais ativista do mundo.[764] Desde o início da década de 1980, o STI adota uma postura proativa diante de importantes questões políticas e sociais levadas à sua jurisdição. Um dos principais instrumentos para o fortalecimento do Tribunal foi o desenvolvimento da *Public Interest Litigation* (PIL), nas quais litígios coletivos complexos, muitas vezes de natureza estrutural, são levados diretamente para a análise do Tribunal. Para concluir o capítulo, estudaremos duas importantes inovações do STI ao tratar de litígios estruturais: a flexibilização do *locus standi* e a criação de comissões sociojurídicas de investigação.

3.4.1. Da deferência formalista ao ativismo: as diferentes fases do Supremo Tribunal da Índia

Em 15.08.1947, após quase 100 anos como colônia do Império Britânico, a Índia proclamava a sua independência, promulgando a sua atual Constituição em 26.01.1950.[765] Diante de um país dividido pelo sistema de castas e marcado por profundas desigualdades econômicas e sociais, o novo texto constitucional adotou características típicas do constitucionalismo transformador. Já em seu preâmbulo, encontra-se o compromisso do novo Estado indiano em promover, para todos os cidadãos, liberdade, justiça (social,

---

[762] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 388/13**. Bogotá, 2013. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-388-13.htm. Acesso em: 27 out. 2022.

[763] GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. p. 53.

[764] CUNNINGHAM, Clark D.. The World's Most Powerful Court: Finding the Roots of India's Public Interest Litigation Revolution in the *Hussainara Khatoon Prisoners* Case. In: SATHE, S. P.; NARAYAN, Sathya (ed.). **Liberty, Equality and Justice**: Struggles for a New Social Order. Lucknow: Eastern Book Company, 2003. p. 83-96, p. 83-85.

[765] SHANKAR, Shylashri. Descriptive overview of the Indian Constitution and the Supreme Court of India. In: VILHENA, Oscar; BAXI, Upendra; VILJOEN, Frans (ed.). **Transformative constitutionalism**: Comparing the apex courts of Brasil, India and South Africa. Pretória: Pretoria University of Law Press, 2013. p. 105-134, p. 107.

econômica e política) e igualdade (de *status* e de oportunidades).[766] Para assegurar a transformação social almejada, os constituintes não só estabeleceram direitos fundamentais dotados de força normativa, como também determinaram garantias institucionais para que o Judiciário assegurasse que os direitos não seriam apenas declarações vazias.

Junto com a Constituição, surge também o Supremo Tribunal da Índia, substituindo a Corte Federal. O STI é o órgão máximo do Judiciário indiano, funcionando como tribunal de apelação e como autoridade última de interpretação e proteção da Constituição. Em sua formação original, contava com oito juízes.[767] Atualmente, o Tribunal é composto por 34 magistrados, incluindo o *Chief Justice of India*, que é o membro mais antigo. Conforme o art. 124 (2), compete ao Presidente da República a nomeação dos novos integrantes do Tribunal. A atuação do Presidente, contudo, tornou-se apenas uma formalidade, já que é a indicação do *Chief Justice* que prevalece.[768] Quando surge uma vaga, o *Chief Justice* deve consultar um colegiado composto pelos quatro magistrados mais antigos da instituição e, em seguida, apresentar a sua recomendação ao Presidente, responsável pela nomeação. Para integrar o STI, é necessário ser cidadão indiano e ter atuado por pelo menos cinco anos como juiz de uma *High Court*,[769] atuado como advogado por pelo menos dez anos em uma *High Court*, ou ser considerado pelo Presidente como um jurista distinto.[770] Em média, um juiz permanece no Tribunal de quatro a seis anos, tendo que se afastar ao completar 65 anos.

O STI possui um vasto rol de competências – elencadas, em sua maioria, entre os arts. 131 e 140 da Constituição – e funciona como órgão de apelação, guardião da

---

[766] ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 22. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

[767] CHANDRA, Aparna; HUBBARD, William HJ; KALANTRY, Sital. The Supreme Court of India: An Empirical Overview of the Institution. *In*: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 43-76, p. 46.

[768] O processo de indicação dos novos integrantes do Tribunal é criticado por juristas indianos, especialmente pela falta de transparência e protagonismo do Judiciário na seleção de novos membros. Sobre o tema, Cf. CHANDRACHUD, Abhinav. **The Informal Constitution**: Unwritten Criteria in Selecting Judges for the Supreme Court of India. Oxford: Oxford University Press, 2014.

[769] Apesar de suas diferenças, podemos comparar uma *High Court* a um Tribunal de Justiça no Brasil, que exerce sua jurisdição como órgão jurisdicional de segunda instância no território estadual. "Explanation I.—In this clause "High Court" means a High Court which exercises, or which at any time before the commencement of this Constitution exercised, jurisdiction in any part of the territory of India.". ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 58. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

[770] ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 58. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

Constituição e como instância originária para alguns casos.[771] Em virtude da diversidade de atribuições, encontra-se sobrecarregado de ações, razão pela qual o número de magistrados da instituição aumentou ao longo dos anos.[772] São algumas de suas atribuições: a ampla discricionariedade para aceitar recursos contra qualquer ato judicial de instâncias inferiores;[773] a possibilidade de qualquer cidadão peticionar diretamente para o Tribunal em caso de violação a um direito fundamental;[774] a competência originária para julgar disputas entre a União e os Estados, ou entre dois ou mais Estados.[775]

Apesar da diversidade de competências, não há uma expressa previsão textual de que o Supremo Tribunal deve realizar o *judicial review* de atos do Legislativo e do Executivo. Ainda assim, a Constituição parece estabelecer a revisão judicial em diversos dispositivos, como nos arts. 13, 226, 227, 32 e 131-136.[776] Além disso, o STI entende que o *judicial review* é inerente a uma Constituição escrita e não depende de previsão constitucional expressa, consolidando essa atribuição em casos como *Kesavananda* e *Minerva Mills*.[777]

Entre 1975 e 1977, o Supremo Tribunal entra em sua fase mais problemática. O conflito entre Indira e o Judiciário chega ao ápice em 1975, quando a *High Court* de Allahabad condenou-a por utilizar o seu cargo para garantir a vitória nas eleições de 1971. Como consequência, sua eleição foi declarada nula, e Indira foi banida da política por seis anos. Em resposta, Indira declarou estado de emergência no país, impondo severas restrições à nova democracia: os cidadãos tiveram seus direitos fundamentais limitados; a imprensa perdeu sua liberdade e passou a ser censurada; opositores políticos foram perseguidos e presos; e os oficiais do governo exerceram suas atribuições de forma

---

[771] CHANDRA, Aparna; HUBBARD, William HJ; KALANTRY, Sital. The Supreme Court of India: An Empirical Overview of the Institution. In: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge, Cambridge University Press, 2019. p. 43-76, p. 47.

[772] ROBINSON, Nick. Expanding judiciaries: India and the rise of the good governance court. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 8, p. 1-70, p. 23-24, 2009.

[773] ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 63. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

[774] ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 19. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

[775] ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 61. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

[776] BEDI, Shruti. The Power of Judicial Review: Judicial Chutzpah or Judicial Desideratum. In: KHURSHID, Salman; LUTHRA, Sidharth; MALIK, Lokendra; BEDI, Shruti (ed.). **Judicial Review**: Process, Powers, and Problems. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. p. 277-292, p. 277-278.

[777] SHANKAR, Shylashri. Descriptive overview of the Indian Constitution and the Supreme Court of India. In: VILHENA, Oscar; BAXI, Upendra; VILJOEN, Frans (ed.). Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brasil, India and South Africa. Pretória: Pretoria University of Law Press, 2013. p. 105-134, p. 109.

arbitrária e sem responsabilização pelos seus atos.[778] Em um cenário de claras inconstitucionalidades, esperava-se que o Supremo Tribunal tomasse decisões contrárias ao governo. No entanto, ocorreu o oposto. O principal exemplo de deferência ao novo regime foi a decisão de que nenhum cidadão tinha o direito de ajuizar *habeas corpus* para questionar sua prisão, ainda que ilegal.[779]

Com o final do estado de emergência, em 1977, o STI entra em sua fase atual. Objetivando melhorar a sua imagem e fortalecer o seu papel no regime democrático, adota uma postura proativa na realização do projeto social da Constituição, na proteção dos direitos fundamentais e no cumprimento dos princípios diretivos.[780] Nesse contexto, duas mudanças jurisprudenciais são essenciais: a expansão do âmbito de proteção do direito à vida e a *Public Interest Litigation*, inspirada no modelo americano, mas com o objetivo de promover transformações sociais e proteger grupos pobres e vulneráveis.[781]

3.4.2. A abertura do Tribunal para litígios estruturais e o desenvolvimento da *Public Interest Litigation*

O desenvolvimento da *Public Interest Litigation*, principal instrumento para a judicialização de litígios estruturais no STI, está diretamente ligado à expansão do âmbito de proteção do direito à vida após o fim do estado de emergência. Realizada pela via judicial, a expansão foi fundamental para tornar os direitos sociais e econômicos exigíveis judicialmente.

Para compreender a importância das mudanças na jurisprudência do Tribunal, é preciso conhecer a diferença entre os direitos fundamentais e os princípios diretivos de políticas públicas, ambos presentes na Constituição de 1950. Segundo Benegal Rau[782] – um dos principais juristas a elaborar o anteprojeto da Constituição –, o texto constitucional estabelece dois principais grupos de direitos: os direitos fundamentais

---

[778] CHAUDHURI, Rudra. Re-reading the Indian Emergency: Britain, the United States and India's Constitutional Autocracy, 1975–1977. **Diplomacy & Statecraft**, v. 29, n. 3, p. 477-498, 2018. p. 477-478.
[779] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Additional District Magistrate Jabalpur vs. Shivakant Shukla**. Nova Delhi, 1976. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1735815/. Acesso em: 13 fev. 2023; BHUWANIA, Anuj. Courting the people: the rise of public interest litigation in post-emergency India. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, v. 34, n. 2, p. 314-335, 2014. p. 321.
[780] BHUWANIA, Anuj. Courting the people: the rise of public interest litigation in post-emergency India. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, v. 34, n. 2, p. 314-335, 2014. p. 320-322.
[781] CASSELS, Jamie. Judicial activism and public interest litigation in India: Attempting the impossible?. **The American Journal of Comparative Law**, v. 37, n. 3, p. 495-519, 1989. p. 509-511.
[782] RAU, Benegal Narsinga. **India's Constitution in the Making**. Madras: Orient Longmans, 1960. p. 249

propriamente ditos, que exigem abstenções estatais e coincidem com as liberdades individuais; e os direitos que demandam ações positivas do Estado e que só podem ser realizados gradualmente, na medida das capacidades estatais, como os princípios diretivos, que não são exigíveis judicialmente. Dessa forma, enquanto os direitos civis e políticos poderiam ser judicializados, os princípios diretivos, ainda que impusessem ao Estado o dever de observá-los na formulação de políticas públicas, não poderiam.

No entanto, o Supremo Tribunal fez com que os princípios diretivos pudessem ser judicializados, ainda que indiretamente.[783] Isso ocorreu mediante uma interpretação extensiva do art. 21, o qual dispõe que "Nenhuma pessoa será privada de sua vida ou liberdade pessoal, exceto em conformidade com o procedimento estabelecido por lei.".[784] A partir da década de 1980, o Tribunal passou a compreender o direito à vida não apenas como uma garantia formal contra procedimentos estatais arbitrários, ou como garantia da sobrevivência do indivíduo. Agora, entendia-se que o art. 21 estabelecia um direito fundamental à vida digna, incluindo-se aí os direitos à água potável; à proteção contra degradação ambiental; à moradia; à educação; à alimentação; à vestimenta; e o direito das populações tribais à terra.[785] No caso *Chameli Singh vs State of Uttar Pradesh*, o STI sintetizou a sua compreensão sobre o direito à vida digna, afirmando que:

> Em qualquer sociedade organizada, o direito de viver como ser humano não é assegurado apenas pela satisfação de suas necessidades animais. Só é assegurado quando lhe são fornecidas todas as facilidades para se desenvolver e o indivíduo está livre das restrições que inibem seu crescimento. Todos os direitos humanos são concebidos para alcançar este objetivo. O direito à vida, garantido em qualquer sociedade civilizada, implica o direito à alimentação, à água, ao meio ambiente decente, à educação, a cuidados médicos e à moradia. Estes são direitos humanos básicos conhecidos por qualquer sociedade civilizada. Todos os direitos civis, políticos, sociais e culturais consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua Convenção ou sob a Constituição da Índia não podem ser exercidos sem esses direitos.[786]

Junto à expansão do âmbito de proteção do direito à vida e a justiciabilidade dos princípios diretivos, o STI – especialmente os juízes P.N. Bhagwati, V. R. Krishna Iyer e Dhananjaya Chandrachud[787] – promoveu o desenvolvimento da *Public Interest*

---

[783] MEHTA, Pratap Bhanu. India's unlikely democracy: The rise of judicial sovereignty. **Journal of Democracy**, v. 18, n. 2, p. 70-83, 2007. p. 71-72.

[784] ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 11. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

[785] ROBINSON, Nick. Expanding judiciaries: India and the rise of the good governance court. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 8, p. 1-70, 2009. p. 42-43.

[786] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Chameli Singh vs State of Uttar Pradesh**. Nova Delhi, 1995. p. 4. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/18928039/. Acesso em: 1 set. 2022.

[787] MATE, Manoj. The Rise of Judicial Governance in the Supreme Court of India. **Boston University International Law Journal**, v. 33, p. 169-224, 2015. p. 175.

Litigation.[788] O termo foi inicialmente utilizado por Abram Chayes,[789] em 1976, para fazer referência aos processos que buscavam transformações sociais, reformas legais ou a criação e a implementação de políticas públicas. A PIL possui quatro características principais: 1. Defendem o interesse da coletividade e de grupos vulneráveis; 2. São ajuizadas pelos grupos interessados no litígio ou por seus representantes; 3. As medidas judiciais fixadas têm caráter público, geralmente impactando na elaboração de políticas públicas ou na efetivação de normas legais; 4. A decisão vai afetar os integrantes da classe de uma forma geral, e não apenas aqueles que ajuizaram a ação.[790] A PIL pode ser conduzida por dois caminhos:[791] no caso de uma irregularidade legal, a jurisdição adequada é a *High Court* competente, com base no artigo 226; se o litígio envolver direitos fundamentais, pode ser ajuizada em uma *High Court* ou diretamente no Supremo Tribunal, com base no art. 32.

Tendo em vista o foco em transformações sociais, Upendra Baxi[792] chama essas ações de *Social Action Litigation* (SAL). Apesar de ser influenciada pela experiência americana, a PIL indiana foca na proteção de grupos vulneráveis, promovendo o acesso à justiça para os grupos mais pobres e questionando o *status quo*.[793] Nesse sentido, Zachary Holladay[794] compreende a PIL como um importante instrumento para a proteção de grupos vulneráveis e para a efetivação de direitos fundamentais, propondo a experiência indiana como referência para os países em desenvolvimento que adotam democracias liberais. No julgamento do caso *S.P. Gupta vs President Of India and Others*, o juiz Bhagwati explica a função social da PIL:

> É necessário que todo juiz se lembre constante e continuamente que nossa Constituição não é uma carta imparcial. É um documento de revolução social que impõe uma obrigação a todos os instrumentos, incluindo o Judiciário, que é um ramo separado, mas igual do Estado, para transformar o status quo ante em uma nova ordem humana na qual a justiça e a vontade social, econômica e política informem todas as instituições da vida nacional e que haja igualdade

[788] CASSELS, Jamie. Judicial activism and public interest litigation in India: Attempting the impossible?. **The American Journal of Comparative Law**, v. 37, n. 3, p. 495-519, 1989. p. 497-498.
[789] CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, p. 1281-p.1316, 1976. p. 1289-1291.
[790] OTTEH, Joseph (ed.). **Litigating for Justice**: A Primer on Public Interest Litigation (PIL). Nigéria: Access to Justice, 2012. p. 9.
[791] CASSELS, Jamie. Judicial activism and public interest litigation in India: Attempting the impossible?. **The American Journal of Comparative Law**, v. 37, n. 3, p. 495-519, 1989. p. 498-499.
[792] BAXI, Upendra. **Taking suffering seriously**: Social action litigation in the Supreme Court of India. Third World Legal Studies, v. 4, p. 107-132, 1985. p. 108-109.
[793] BHAGWATI, P. N.; DIAS, C. J. The judiciary in India: A hunger and thirst for justice. **NUJS Law Review**, v. 5, p. 171-188, 2012. p. 176.
[794] HOLLADAY, Zachary. Public interest litigation in India as a paradigm for developing nations. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 19, n. 2, p. 555-573, 2012.

> de status e oportunidades para todos. O Judiciário tem, portanto, um destino e uma função socioeconômica.[795]

Outro ponto digno de nota é a utilização da técnica processual *continuing mandamus*, reconhecida formalmente em 1998, no caso *Jain Hawala*, mas utilizada desde as primeiras PILs.[796] Quando o STI constata que decisões declaratórias ou mandatórias serão insuficientes para solucionar o litígio, recorre ao *continuing mandamus*.[797] A técnica possibilita que a Corte monitore a implementação de suas ordens ao longo do tempo, complementando-as com futuras decisões. O Tribunal retém a jurisdição sobre o caso e não profere um julgamento definitivo de mérito, observando como o problema está sendo resolvido, se as partes estão cumprindo suas determinações e se os direitos do grupo vulnerável estão sendo preservados.

Analisando o desenvolvimento da *Public Interest Litigation* na Índia, tanto a doutrina[798] quanto o Supremo Tribunal[799] identificaram três fases em sua evolução. A classificação é baseada em quatro variáveis: quem inicia a PIL, qual a matéria tratada, contra quem ela é ajuizada, e como o Judiciário responde à demanda.[800]

Na primeira fase, as PILs eram ajuizadas principalmente por pessoas de espírito público, como advogados, jornalistas e acadêmicos. A maioria dos casos estava relacionada às violações dos direitos de grupos pobres da sociedade, e a tutela jurisdicional era solicitada em face de ações ou omissões estatais. O Judiciário costumava reconhecer os direitos violados e estabelecer diretrizes para os governos corrigirem as violações alegadas. O caso *Hussainara Khatoon*,[801] julgado em 1979, foi o primeiro. Por se tratar de um problema estrutural, o Tribunal reteve a jurisdição sobre o caso por anos, monitorando o cumprimento de suas ordens e determinando medidas estruturais.[802] Em

---

795 ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **S.P. Gupta vs President Of India and Others**. p. 24. Nova Delhi, 1981. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1294854/. Acesso em: 9 set. 2022.
796 PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. "Continuing Mandamus" - A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. **NUJS Law Review**, v. 10, p. 555-608, 2017. p. 569.
797 PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. "Continuing Mandamus" - A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. **NUJS Law Review**, v. 10, p. 555-608, 2017. p. 566-568.
798 CHANDRACHUD, Chintan. Structural Injunctions and Public Interest Litigation in India. *In*: YAP, Po Jen (ed.). **Constitutional Remedies in Asia**. Nova York: Routledge, 2019. p. 121-137, p. 121-122.
799 ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **State Of Uttaranchal vs Balwant Singh Chaufal and Others**. Nova Delhi, 2010. p. 13. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/161999/. Acesso em: 5 set. 2022.
800 DEVA, Surya. Public interest litigation in India: A critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, 2009. p. 27-29.
801 ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Hussainara Khatoon and Others v. Home Secretary, State of Bihar and Others**. Nova Delhi, 1979. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/384639/. Acesso em: 5 set. 2022.
802 CHANDRACHUD, Chintan. Structural Injunctions and Public Interest Litigation in India. *In*: YAP, Po Jen (ed.). **Constitutional Remedies in Asia**. Nova York: Routledge, 2019. p. 121-137, p. 125-126.

sua decisão, fez referências expressas à experiência norte-americana com processos estruturais relacionados ao sistema prisional, como *Holt v. Sarver*.[803]

Na segunda fase, iniciada nos anos 1990, o número de PILs ajuizadas por ONGs e advogados especializados aumentou. O âmbito de matérias se expandiu, englobando proteção ambiental, corrupção administrativa, direito à educação e assédio sexual no ambiente de trabalho. Não se requeriam ordens apenas contra o governo, bem como contra entidades privadas. Nessa fase, o Tribunal não hesitou em proferir decisões detalhadas para preencher as lacunas do Poder Público, além de punir aqueles que não cumprissem suas ordens. Também tentou controlar o mau uso dos processos de interesse público. Surya Deva[804] explica que, na segunda fase, a classe média passou a ser mais beneficiada com os resultados das PILs, conclusão que também é corroborada pela pesquisa de Varun Gauri.[805]

Por fim, na terceira e atual fase, iniciada no começo do século XXI, a amplitude temática permanece, mas o Tribunal parece estar mais contido em estabelecer ordens diretas para o governo. De forma geral, há uma ênfase em questões relacionadas ao mercado, ao desenvolvimento, ao combate à corrupção e à transparência governamental.[806] As tentativas de diminuir o ajuizamento de PILs desnecessárias continuam. Chandrachud[807] constata uma contradição nesta fase: ao procurar promover a transparência do governo, o Tribunal escolhe não dar, ou dar de forma insuficiente, razões que fundamentem as suas decisões mandamentais, que costumam ser curtas e diretas.

A *Public Interest Litigation* e, consequentemente, os processos estruturais, receberam elogios e críticas ao longo das três fases. De um lado, os críticos afirmam que a PIL se desviou de seu objetivo inicial de proteger os direitos fundamentais dos grupos mais pobres e vulneráveis, sendo utilizada para promover interesses da classe média ou

---

[803] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Hussainara Khatoon and Others v. Home Secretary, State of Bihar and Others**. p. 10. Nova Delhi, 1979. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/384639/. Acesso em: 5 set. 2022.
[804] DEVA, Surya. Public interest litigation in India: A critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, 2009. p. 28-29.
[805] GAURI, Varun. Public interest litigation in India: overreaching or underachieving?. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 5109, p. 1-25, 2009. p. 12-14.
[806] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. The Recent Evolution of Public Interest Litigation in the India Supreme Court. *In*: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 77-91, p. 86-89.
[807] CHANDRACHUD, Chintan. Structural Injunctions and Public Interest Litigation in India. *In*: YAP, Po Jen (ed.). **Constitutional Remedies in Asia**. Nova York: Routledge, 2019. p. 121-137, p. 125-126, p. 134-135.

para gerar publicidade para determinados grupos.[808] Há também a crítica da banalização, visto que, atualmente, um processo de interesse público pode ter como objeto as mais diversas situações.[809] Alguns afirmam que a atuação do STI em PILs é apenas simbólica, já que problemas complexos, como pobreza e desigualdades sociais, não são resolvidos judicialmente.[810] Por fim, afirmam que a PIL é uma ameaça ao sistema de freios e contrapesos e favorece o populismo judicial, com os magistrados se percebendo como guardiões que devem corrigir as falhas da democracia.[811] A preocupação com a intervenção judicial no âmbito de atuação do Executivo e do Legislativo não foi apenas doutrinária, surgindo também dentro do Supremo Tribunal. O *justice* Markandey Katju, no julgamento do caso *Aravali Golf Course*, sintetiza algumas das preocupações:

> A moral desta história é que se o Judiciário não exercer uma autocontenção e forçar demais os seus limites, é provável que haja uma reação de políticos e outros grupos. Os políticos, então, irão interferir e restringir os poderes, ou mesmo a independência, do Judiciário (na verdade, a mera ameaça pode servir, como o exemplo acima demonstra). O Judiciário deve, portanto, limitar-se à sua esfera própria, percebendo que em uma democracia muitos assuntos e controvérsias são mais bem resolvidos em um contexto extrajudicial.[812]

Por outro lado, os defensores alegam que o STI, em vez de usurpar competências, atua como um negociador, tentando contribuir para que os demais Poderes saiam da inércia, cumpram com suas obrigações constitucionais e dialoguem com a sociedade.[813] Alguns dos pontos vantajosos da PIL seriam: o maior contato do Judiciário com os grupos mais pobres e vulneráveis da sociedade;[814] a possibilidade de questionar judicialmente graves omissões do Executivo e do Legislativo;[815] o aumento da legitimidade do Judiciário, que se tornou uma instituição mais respeitada e independente;

---

[808] SUSMAN, Susan D. Distant Voices in the Courts of India - Transformation of Standing in Public Interest Litigation. **Wisconsin International Law Journal**, v. 13, p. 57-103, 1994. p. 86-88.
[809] DEVA, Surya. Public interest litigation in India: A critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, 2009. p. 35-38.
[810] MANDAL, Sangeeta. **Judicial Review under Indian Constitution**: its reach and contents. 459 f. Tese (Doutorado) – Department of Law, University of North Bengal, Darjeeling, 2017. p. 332
[811] BHUWANIA, Anuj. Courting the people: the rise of public interest litigation in post-emergency India. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, v. 34, n. 2, p. 314-335, 2014. p. 320-322.
[812] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Aravali Golf Club vs. Chander Hass**. Nova Delhi, 2007. p. 9. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/47602/. Acesso em: 5 set. 2022.
[813] SHANKAR, Shylashri. The Embedded Negotiators: India's Higher Judiciary and Socioeconomic Rights. *In*: MALDONADO, Daniel Bonilla (ed.). **Constitutionalism of the Global South**: the activist tribunals of India, South Africa and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 95-128, p. 103-104.
[814] BHAGWATI, P. N.; DIAS, C. J. The judiciary in India: A hunger and thirst for justice. **NUJS Law Review**, v. 5, p. 171-188, 2012. p. 174-175.
[815] SOOD, Avani Mehta. Gender justice through public interest litigation: case studies from India. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 41, p. 833-906, 2008. p. 845-847.

o maior prestígio internacional da jurisprudência indiana, que passou a influenciar os processos de interesse público em outros países asiáticos, como Paquistão, Sri Lanka, Bangladesh e Nepal.[816] Além disso, como mostram Brinks e Gauri,[817] em pesquisa comparativa sobre a judicialização de direitos socioeconômicos em diferentes países, inclusive no Brasil, o caráter coletivo da PIL e seus efeitos sistêmicos fazem com que, na Índia, as demandas sobre DESCs beneficiem majoritariamente os grupos mais pobres. Segundo os autores, em demandas que tratam sobre o direito à saúde e à educação, 84% dos beneficiados são os menos privilegiados, em média.

O desenvolvimento da PIL, no entanto, encontrou obstáculos dentro do próprio sistema jurídico, especialmente em formalidades processuais. De forma criativa, o STI buscou flexibilizar as regras para levar um caso de grave violação a direitos fundamentais à sua jurisdição, como veremos a seguir.

3.4.3. Acesso à justiça para os mais pobres: a flexibilização do *locus standi*

Encerrado o estado de emergência, o STI desejava reconquistar legitimidade popular e estabelecer para si um papel relevante na ordem democrática. A PIL foi essencial para isso, sendo utilizada para questionar as omissões estatais e promover o acesso à justiça dos grupos mais vulneráveis. Porém, como esperar que esses grupos cheguem até o STI, se muitos desconhecem as formalidades jurídicas ou não possuem os recursos necessários para financiar uma ação judicial?

A resposta do Tribunal foi a flexibilização dos procedimentos para iniciar uma PIL. O formalismo jurídico e a rigidez procedimental passaram a ser vistos como obstáculos à justiça material. A PIL passou a ser compreendida, por pesquisadores e juízes, como um fenômeno próprio da cultura jurídica da Índia,[818] adequada às suas demandas sociais e capaz de superar o legado formalista do *common law*.[819]

---

[816] DEVA, Surya. Public interest litigation in India: A critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, p. 28-29, 2009. p. 31-33.
[817] BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 375-393, jun. 2014. p. 385.
[818] DHAVAN, Rajeev. Ambedkar's Prophecy: Poverty of Human Rights in India. **Journal of the Indian Law Institute**, v. 36, n. 1, p. 8-36, 1994. p. 27.
[819] BHUWANIA, Anuj. Courting the people: the rise of public interest litigation in post-emergency India. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, v. 34, n. 2, p. 314-335, 2014. p. 325-327.

Distanciando-se do modelo inglês, o primeiro passo para abrir o Judiciário aos grupos mais vulneráveis foi a flexibilização do *locus standi*, ampliando-se a lista de pessoas e grupos que têm legitimidade para litigar em defesa de um direito fundamental. O conceito, herdado da tradição anglo-saxã, denota a existência de um direito do indivíduo de levar uma violação ao seu direito à apreciação de um juiz competente.[820] Tradicionalmente, a regra do *locus standi* permite apenas pessoas que sofreram uma ameaça ou violação de seu direito a apresentarem o seu caso ao Judiciário.[821] Assim, somente o titular do direito em questão, ou um integrante da coletividade afetada, poderia ir a juízo. Indivíduos que não integram o grupo não teriam interesse na causa e, por isso, não poderiam ajuizar uma ação para defender direito alheio. Isso dificultava muito a vida dos mais pobres – boa parte dos habitantes do país –, que careciam de recursos financeiros, técnicos e de conhecimento para lutar por seus direitos na esfera judicial.

Reconhecendo isso, o STI percebeu que era necessário flexibilizar a regra do *locus standi* para ampliar o acesso à justiça. Assim, passou a entender que quando há violação de direitos de uma pessoa ou de um grupo, que, por alguma razão, não pode buscar proteção judicial, qualquer membro da sociedade civil ou entidade social sem fins lucrativos pode ir aos tribunais regionais ou ao Supremo Tribunal buscando proteção para o grupo vulnerável. Com isso, o STI consolidou seu papel de instância à qual os cidadãos podem recorrer para questionar ações e omissões estatais inadequadas e violadoras de direitos fundamentais.[822]

Para determinar se um indivíduo ou grupo pode atuar em prol do interesse público, o Tribunal, primeiro, analisa se há alguém que tenha legitimidade para ajuizar a ação dentro das regras tradicionais e que tenha condições de ir até o Tribunal.[823] Se a resposta for negativa, o Tribunal permite que um cidadão ou grupo desinteressado apresente a ação em prol do grupo vulnerável.

---

[820] PANDA, Prasanna Kumar. **Public Interest Litigation**: a study of Supreme Court cases from 1976 to 1996. 2007. 386 f. Tese (Doutorado) – Faculty of Law, Utkal University, Vani Viharr, 2007. p. 40.
[821] BHADOO, Suneeta. **Public Interest Litigation**: Problems and Perspectives. 2009. 377 f. Tese (Doutorado) – Faculty of Law Maharaja Ganga Singh University, Bikaner, 2009. p. 87.
[822] MATE, Manoj. Public Interest Litigation and the Transformation of the Supreme Court of India. *In*: KAPISZEWSKI, Diana; SILVERSTEIN, Gordon; KAGAN, Robert A. (ed.). **Consequential Courts**: Judicial Roles in Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 262-288, p. 272.
[823] SUSMAN, Susan D. Distant Voices in the Courts of India - Transformation of Standing in Public Interest Litigation. **Wisconsin International Law Journal**, v. 13, p. 57-103, 1994. p. 72-73.

O STI iniciou a flexibilização do *locus standi* em 1976, mas a consolidação do novo entendimento ocorreu em dois casos posteriores. Em *Hussainara Khatoon*,[824] julgado em 1979, um *habeas corpus* foi impetrado em favor de 19 detentos que aguardavam julgamento por período maior do que poderiam ser condenados. Kapila Hingorami, advogada que ajuizou a ação, utilizou como fundamento dois artigos publicados no jornal *The Indian Express*, nos quais a situação dos presos era denunciada.[825] O Tribunal apontou uma comissão para verificar as informações, identificando que mais de 80.000 prisioneiros estavam na mesma situação.[826] Kapila não foi nomeada pelos presos para atuar em seu nome; na verdade, a advogada incluiu na petição apenas os nomes divulgados nas reportagens que leu.

Em *S. P. Gupta v. Union of India*, o Tribunal afirmou que, quando há uma violação dos direitos fundamentais de uma determinada pessoa ou grupo, os quais não possuem condições econômicas e sociais para recorrer ao Judiciário, qualquer cidadão pode ir ao Judiciário requerer uma tutela adequada. À época, o *Chief Justice* Jagdish Bhagwati sintetizou o novo entendimento do STI:

> Portanto, agora pode-se tomar como bem estabelecido que quando um ilícito ou um dano legal é causado a uma pessoa ou a uma determinada classe de pessoas em razão de violação de qualquer direito constitucional ou legal, ou qualquer ônus é imposto em violação às disposições legais e constitucionais ou sem autorização legal, ou há ameaça de algum ilícito, dano legal ou ônus ilegal, e a pessoa ou grupo ameaçado é, por motivo de pobreza, desamparo, deficiência ou vulnerabilidade socioeconômica, incapaz de buscar tutela em um Tribunal, qualquer membro do público pode pedir uma ordem ou mandado apropriado a uma *High Court*, nos termos do artigo 226, e em caso de violação de qualquer direito fundamental dessa pessoa ou classe determinada de pessoas, neste Tribunal nos termos do artigo 32 buscando reparação judicial para o dano legal ou dano causado a tal pessoa ou classe determinada de pessoas.[827]

A segunda flexibilização ocorreu no instrumento para iniciar uma PIL no Tribunal. Existem dois caminhos: o primeiro, tradicional, é submeter uma petição formal, alegando, com base no art. 32, que há uma violação relevante a direitos fundamentais que

---

[824] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Hussainara Khatoon and Others v. Home Secretary, State of Bihar and Others**. Nova Delhi, 1979. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/384639/. Acesso em: 05 set. 2022.

[825] CUNNINGHAM, Clark D.. The World's Most Powerful Court: Finding the Roots of India's Public Interest Litigation Revolution in the *Hussainara Khatoon Prisoners* Case. In: SATHE, S. P.; NARAYAN, Sathya (ed.). **Liberty, Equality and Justice**: Struggles for a New Social Order. Lucknow: Eastern Book Company, 2003. p. 83-96, p**.** 84-85.

[826] SUSMAN, Susan D. Distant Voices in the Courts of India – Transformation of Standing in Public Interest Litigation. **Wisconsin International Law Journal**, v. 13, p. 57-103, 1994. p. 67-68.

[827] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **S.P. Gupta vs President Of India and Others**. p. 14. Nova Delhi, 1981. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1294854/. Acesso em: 9 set. 2022.

deve ser apreciada; a segunda alternativa, que ficou conhecida como *epistolary jurisdiction*, permite que um cidadão inicie uma PIL escrevendo uma carta ao STI.[828] A motivação por trás de permitir essa possibilidade é facilitar a atuação do indivíduo que busca o Judiciário na defesa dos direitos de outrem. Uma pessoa agindo *pro bono*, realizando o interesse público de proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade, não deve ter despesas pessoais com advogados para a preparação de uma petição regular.[829]

Juristas mais formalistas podem se assustar com a *epistolary jurisdiction*. Afinal, tantas flexibilizações devem fazer com que a maioria dos casos levados ao STI sejam PILs, superlotando o Tribunal com demandas relacionadas a políticas públicas. De fato, o Tribunal está superlotado, mas não por causa da *Public Interest Litigation*. Realizando um levantamento quantitativo das ações ajuizadas no Tribunal, Varun Gauri[830] constata que a PIL ocupa uma pequena parte do total de casos, não drenando grandes recursos, nem impedindo que o STI se dedique a outros assuntos importantes. Além disso, das 260 PILs apresentadas por ano, a maioria é instituída por petições formais. Das milhares de cartas recebidas, poucas são convertidas em PIL.

Apesar das flexibilizações, o objetivo de ouvir as vozes marginalizadas foi gradualmente enfraquecido. Se nos anos 1980 a PIL foi usada para democratizar o acesso à justiça, isso começou a mudar nos anos 1990. Primeiro, o papel da pessoa ou do grupo que levava um problema ao Tribunal passou a ser secundário. Eles serviam apenas para informar um problema, podendo ser substituídos por um *amicus curiae*. Seguindo essa tendência, o STI chegou a dispensar a necessidade de petição para iniciar a PIL. Em 1994, no caso *Yamuna*, o Tribunal converteu um artigo de jornal em uma petição inicial de PIL.[831]

Outra mudança significativa, ocorrida nos anos 1990, está relacionada ao perfil socioeconômico de quem ajuíza a PIL e de seus beneficiários. Deva[832] explica que a classe média passou a ser mais beneficiada com os resultados das PILs, conclusão que também

---

[828] BHUWANIA, Anuj. Courting the people: the rise of public interest litigation in post-emergency India. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, v. 34, n. 2, p. 314-335, p. 333, 2014.
[829] BHADOO, Suneeta. **Public Interest Litigation**: Problems and Perspectives. 2009. 377 f. Tese (Doutorado) – Faculty of Law Maharaja Ganga Singh University, Bikaner, 2009. p. 38
[830] GAURI, Varun. Public interest litigation in India: overreaching or underachieving?. World Bank Policy Research Working Paper, n. 5109, p. 1-25, 2009. p. 23.
[831] BHUWANIA, Anuj. Courting the people: the rise of public interest litigation in post-emergency India. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, v. 34, n. 2, p. 314-335, 2014. p. 333.
[832] DEVA, Surya. Public interest litigation in India: A critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, 2009. p. 28-29.

é corroborada pelo trabalho de Gauri.[833]. Em pesquisa empírica sobre o tema, na qual foram analisadas PILs ajuizadas entre 2009 e 2014, Poorvi Chitalkar e Varun Gauri[834] constataram o aumento de casos levados ao Tribunal por indivíduos em melhores condições econômicas. Além disso, as ONGs que apresentam petições ao STI, em vez de levarem litígios relacionados a políticas públicas que afetam os mais pobres diretamente, judicializam questões de corrupção e investigações policiais. Por outro lado, apesar de o número de ações ajuizadas por litigantes pobres ser bem menor no STI, eles têm uma taxa de vitória de 96%, enquanto os demandantes mais ricos possuem uma taxa de 49%.[835] Tendo em vista as referidas modificações, Nick Robinson[836] defende que o verdadeiro propósito do Tribunal não é, necessariamente, defender os grupos mais pobres da sociedade, mas sim corrigir a má atuação dos outros Poderes e defender princípios de boa governança.

3.4.4. A implementação das decisões judiciais e as comissões sociojurídicas investigação

Se, de um lado, a flexibilização do *locus standi* e a *epistolary jurisdiction* contribuíram com o acesso de grupos vulneráveis ao STI, de outro, as inovações trouxeram desafios relevantes. Como seria possível comprovar as alegações feitas pela parte demandante? Como verificar se a decisão proferida está realmente sendo cumprida? Se as flexibilizações foram feitas para beneficiar grupos pobres e vulneráveis, não seria razoável pedir que eles arcassem com a produção das provas necessárias ou com o monitoramento da decisão. Em 1985, Upendra Baxi[837] já constatava que uma grande dificuldade da PIL era a obtenção de provas, já que muitas eram iniciadas com base em notícias de jornais, e as informações eram questionadas pelo governo.

---

[833] GAURI, Varun. Public interest litigation in India: overreaching or underachieving?. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 5109, p. 1-25, 2009. p. 12-14.
[834] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. The Recent Evolution of Public Interest Litigation in the India Supreme Court. In: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 77-91, p. 83-84.
[835] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. The Recent Evolution of Public Interest Litigation in the India Supreme Court. *In*: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 77-91, p. 83-84.
[836] ROBINSON, Nick. Expanding judiciaries: India and the rise of the good governance court. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 8, p. 1-70, 2009. p. 54.
[837] BAXI, Upendra. Taking suffering seriously: Social action litigation in the Supreme Court of India. **Third World Legal Studies**, v. 4, p. 107-132, 1985. p. 120.

O STI, desde o seu primeiro caso estrutural, estava ciente de que precisava reter a jurisdição sobre o litígio para acompanhar a reforma estrutural. A decisão judicial, por si só, não é capaz de modificar a realidade, ela é apenas um ponto de partida. É preciso saber em que medida a decisão foi implementada, o que melhorou na vida do grupo afetado e quais problemas ainda precisam ser solucionados. O grande desafio é desenvolver técnicas adequadas para monitorar a implementação das decisões judiciais.

Como solução, o STI adotou alternativa capaz de solucionar tanto o problema da obtenção de provas, quanto a questão do monitoramento. Trata-se das comissões sociojurídicas de investigação, compostas por ativistas sociais, jornalistas, integrantes do governo e oficiais da justiça.[838] Os membros da comissão atuam como comissários do Tribunal, fazendo visitas e inspeções nos locais em que as violações estruturais ocorrem, com o intuito de verificar a veracidade dos fatos alegados e produzir as provas necessárias. Além disso, devem submeter relatórios detalhando suas conclusões, podendo apresentar também sugestões e recomendações.

O entendimento de que o Supremo Tribunal pode indicar peritos ou constituir as comissões de investigação foi consolidado no caso *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India*, julgado em 1983. Uma carta foi escrita para o Tribunal, alegando que mineiros, em diferentes Estados do país, viviam em situações degradantes e semelhantes à de escravidão, tendo que trabalhar para pagar dívidas suas ou de seus familiares.[839] O autor da carta, que foi transformada em uma PIL, afirmava que o governo indiano estava violando a sua obrigação constitucional de proteger os direitos dos trabalhadores e de extinguir o trabalho análogo à escravidão.

A primeira decisão foi proferida em dezembro de 1983. O Tribunal nomeou dois advogados como comissários para visitar as minas apontadas na carta e produzir um relatório. Também nomeou um médico para conduzir uma investigação das condições de trabalho e apresentar um plano de melhorias. Ao proferir a decisão, enfrentou o argumento do governo de que o Judiciário não poderia nomear peritos ou formar comissões de investigação. Para isso, fundamentou a possibilidade de utilização de comissões sociojurídicas em dois artigos da Constituição: o artigo 32,[840] que concede

---

[838] BHAGWATI, P. N.; DIAS, C. J. The judiciary in India: A hunger and thirst for justice. **NUJS Law Review**, v. 5, p. 171-188, 2012. p. 179-181.

[839] MATE, Manoj. Two Paths to Judicial Power: The Basis Structure Doctrine and Public Interest Litigation in Comparative Perspective. **San Diego International Law Journal**, v. 12, p. 175-222, 2010. p. 198.

[840] "*32. Remedies for enforcement of rights conferred by this Part.—(1) The right to move the Supreme Court by appropriate proceedings for the enforcement of the rights conferred by this Part is guaranteed. (2) The Supreme Court shall have power to issue directions or orders or writs, including writs in the nature*

amplos poderes ao Tribunal para desenvolver remédios efetivos na proteção de direitos fundamentais, e o artigo 226,[841] que estende esses mesmos poderes às *High Courts*. Na ocasião, o Tribunal afirmou que:

> Se o Supremo Tribunal adotasse uma abordagem passiva e se recusasse a intervir em tal caso porque o material relevante não foi produzido pela parte que busca sua intervenção, os direitos fundamentais permaneceriam meramente uma ilusão provocadora para os segmentos pobres e desfavorecidos da comunidade. É por esta razão que o Supremo Tribunal desenvolveu a prática de nomear comissões com o objetivo de reunir fatos e dados relativos a uma denúncia de violação de direito fundamental feita em nome de camadas mais frágeis da sociedade. O Relatório do comissário forneceria evidência *prima facie* dos fatos e dados recolhidos por ele, e é por isso que o Supremo Tribunal tem o cuidado de nomear uma pessoa responsável como comissário para fazer um inquérito ou investigação sobre os fatos relacionados à denúncia.[842]

Nos anos seguintes, o Tribunal utilizou comissões para monitorar reformas estruturais e para obter dados técnicos sobre o problema. Exemplo disso ocorreu no caso *M.C. Mehta v. Union of India*,[843] no qual o Tribunal permitiu a reabertura de uma unidade da empresa Shriram, após um grande vazamento de gás em uma populosa área de Delhi. Como condições para a reabertura, deveriam ser realizadas diversas melhorias estruturais e implementadas práticas de segurança e de capacitação profissional. Para estabelecer as medidas, o STI utilizou as recomendações de quatro diferentes comissões técnicas. Após a decisão, o Tribunal formou um comitê independente para monitorar a indústria a cada duas semanas, bem como determinou que um inspetor do governo local fizesse visitas surpresa uma vez por semana.[844]

De forma semelhante, no caso *Godavarman*,[845] que tratava sobre a proteção e o gerenciamento das florestas da Índia e foi um dos mais importantes da segunda fase da PIL, uma poderosa comissão foi formada para investigar as alegações das partes e monitorar a implementação das ordens judiciais. O Supremo Tribunal e a Comissão se

---

of habeas corpus, mandamus, prohibition, quo warranto and certiorari, whichever may be appropriate, for the enforcement of any of the rights conferred by this Part.". ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 11. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

[841] ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. p. 87. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

[842] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Bandhua Mukti Morcha vs Union Of India**. Nova Delhi, 1983. p. 10. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/595099/. Acesso em: 30 set. 2022.

[843] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **M.C. Mehta v. Union of India**. Nova Delhi, 1986. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1486949/. Acesso em: 30 set. 2022.

[844] CASSELS, Jamie. Judicial activism and public interest litigation in India: Attempting the impossible?. **The American Journal of Comparative Law**, v. 37, n. 3, p. 495-519, 1989. p. 506.

[845] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **T.N. Godavarman Thirumulkpad vs Union Of India and Others**. Nova Delhi, 1996. p. 3. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/298957. Acesso em: 30 set. 2021.

tornaram tão envolvidos com a gestão das florestas do país, que chegaram a ser ironicamente chamados de novos Ministros das Florestas.[846]

No entanto, uma das utilizações mais conhecidas e bem-sucedidas dessa técnica de monitoramento ocorreu no caso *People's Union for Civil Liberties (PUCL) vs. Union of India*,[847] considerado um dos maiores sucessos do Supremo Tribunal. A PUCL ajuizou uma PIL em 2001, relatando mortes por fome no país, enquanto os reservatórios de comida estavam com níveis elevados. Originalmente, o caso foi apresentado contra o governo federal da Índia, a *Food Corporation of India* (FCI) e seis outros governos estaduais, sob os argumentos de que essas entidades estavam sendo ineficientes na distribuição de grãos para a população.[848] Posteriormente, o caso foi expandido para englobar todos os governos estaduais e passou a tratar de outras questões mais complexas relacionadas à fome e a políticas referentes ao direito à alimentação.

Para Oliver De Schutter,[849] *PUCL vs. Union of India* é um dos melhores exemplos de um tribunal protegendo o direito à alimentação. O *Midday Meal Scheme*[850] – almoço saudável e recém-cozido, servido a crianças em escolas governamentais ou auxiliadas pelo governo na Índia – é um dos marcos de efetividade da intervenção do STI, com pesquisas mostrando que, entre 2001 e 2006, foram feitas milhões de novas matrículas escolares em virtude do programa de alimentação, que chegou a beneficiar cerca de 60.8 milhões de crianças.[851]

Ao decidir o caso, o STI reconheceu que o combate à fome é um dos deveres do Estado, proferindo decisões por mais de uma década e supervisionando o seu cumprimento. O monitoramento foi feito por meio de dois comissários, N.C. Saxena e S. R. Shankar, que deveriam acompanhar a implementação das ordens, junto com assistentes

---

[846] MATE, Manoj. Two Paths to Judicial Power: The Basis Structure Doctrine and Public Interest Litigation in Comparative Perspective. **San Diego International Law Journal**, v. 12, p. 175-222, 2010. p. 203-204.
[847] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **People's Union For Civil Liberties vs Union Of India And Others**. Nova Delhi, 2007. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/411836/. Acesso em: 30 set. 2022.
[848] BIRCHFIELD, Lauren; CORSI, Jessica. Between starvation and globalization: realizing the right to food in India. **Michigan Journal of International Law**, v. 31, p. 691-764, 2009. p. 696-698.
[849] DE SCHUTTER, Oliver. **The right to food and the political economy of hunger**. In: 26th McDougall Memorial Lecture Opening the 36th Session of the FAO Conference, Rome, Italy, 2009. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/english/issues/food/docs/McDougall18November2009.pdf. Acesso em: 3 out. 2022.
[850] AKSHAYA PATRA FOUNDATION. **What is Mid-Day Meal?**. Disponível em: https://www.akshayapatra.org/indias-mid-day-meal-scheme. Acesso em: 3 out. 2022.
[851] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. India: Compliance with Orders on the Right to Food. In: LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta (ed.). **Social rights judgments and the politics of compliance**: making it stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 288-314, p. 299-300.

fornecidos pelos governos estaduais.[852] Os comissários deveriam monitorar e produzir relatórios detalhados, recomendando medidas a serem adotadas. Também teriam competência para supervisionar qualquer violação das decisões do Tribunal e exigir que elas fossem cumpridas.[853] A partir disso, uma Comissão com amplos poderes foi formada, com a atribuição de propor medidas para superar as lacunas do sistema de distribuição de comida e recomendar reformas.

Além disso, o STI determinou que os dois comissários deveriam ser auxiliados por técnicos confiáveis na tarefa de monitoramento. Os comissários apontaram conselheiros para cada Estado da Índia, que serviam de ponte entre os comissários, os governos estaduais e a sociedade civil. A Comissão atua da seguinte maneira: primeiro, coleta e analisa dados do governo central sobre a implementação do direito à alimentação; em seguida, dialoga com os governos estaduais na tentativa de aprimorar sua atuação; por fim, divulga os resultados obtidos para a opinião pública. A Comissão também atua de forma autônoma junto aos agentes públicos, buscando negociar e aprimorar as políticas públicas existentes.

Chitalkar e Gauri ressaltam o papel da Comissão como conselheira do Tribunal.[854] Ela analisa os dados dos governos estaduais e federal e, depois, publica um relatório nacional sobre o avanço na proteção do direito à alimentação e a implementação das decisões do Tribunal. A partir desse relatório, recomenda medidas para o Supremo Tribunal. Os autores ressaltam que a efetividade da atuação da Comissão se deve, principalmente, à sua atuação diplomática. A Comissão procura criar linhas de comunicação com os agentes públicos e utilizar essas parcerias para contribuir com a implementação das ordens do Tribunal.

Ainda que a atuação da Comissão tenha sido essencial para a pronúncia de decisões mais efetivas, ela não atuou sozinha. De forma semelhante ao que ocorreu na sentença T-25, na Colômbia, movimentos sociais também se empenharam para contribuir com a resolução do litígio estrutural. Cientes de que o STI não iria longe sozinho, grupos

---

[852] PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. "Continuing Mandamus" - A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. **NUJS Law Review**, v. 10, p. 555-608, 2017. p. 596-600.

[853] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. India: Compliance with Orders on the Right to Food. In: LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta (ed.). **Social rights judgments and the politics of compliance**: making it stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 288-314, p. 298-299.

[854] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. India: Compliance with Orders on the Right to Food. In: LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta (ed.). **Social rights judgments and the politics of compliance**: making it stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 288-314, p. 302-304.

ligados à luta pelo direito à alimentação organizaram uma campanha pública maior: a *Right to Food Campaing*, criada em 2001. O movimento tem atuado no âmbito judicial e legislativo, contribuindo para importantes avanços no caso *PUCL*, apresentando dados para o Tribunal e colaborando com o monitoramento dos comissários.[855] Segundo Chitalkar e Gauri,[856] a maior contribuição do movimento são as pressões que exercem para que as decisões do Tribunal sejam cumpridas e a promoção da *accountability* governamental.

3.4.5. Considerações sobre a experiência indiana

A primeira reação à experiência indiana, especialmente daqueles receosos quanto ao papel do Judiciário frente às realidades inconstitucionais, pode ser uma mistura de espanto e preocupação. O STI não só foi o responsável pelo desenvolvimento da *Public Interest Litigation*, como também flexibilizou várias formalidades processuais para que o empreendimento funcionasse. Além disso, nem sempre adotou uma abordagem experimentalista, produzindo decisões que podem ser enquadradas no modelo de comando e controle, como no caso *Godavarman*.[857] No entanto, não se defende aqui que o Judiciário brasileiro, especialmente o STF, siga todos os passos do Supremo Tribunal indiano. Podemos aprender lições importantes não só com os acertos, mas também com os erros do STI. Assim, quatro pontos devem ser ressaltados antes de finalizar o capítulo.

Em primeiro lugar, por mais ativista que o STI seja, o seu histórico com a PIL mostra como a atuação judicial proativa surge em contextos criados pelos demais Poderes. Diante de realidades totalmente contrastantes com o projeto transformador da Constituição de 1950, juntamente com a apatia do Legislativo e do Executivo para enfrentar a questão, o STI identificou um vácuo que poderia ser preenchido, ainda que temporariamente, pela sua atuação. O alerta feito por Ran Hirschl[858] se aplica aqui: Judiciário não cai do céu, ele é politicamente construído. Mais do que usurpar

---

[855] RIGHT TO FOOD CAMPAING. **Apresentação**. Disponível em: http://www.righttofoodcampaign.in/about. Acesso em: 3 out. 2022.

[856] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. India: Compliance with Orders on the Right to Food. *In*: LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta (ed.). **Social rights judgments and the politics of compliance**: making it stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 288-314, p. 302-304.

[857] CHOWDHURY, Nupur. From judicial activism to adventurism-the Godavarman case in the supreme court of India. **Asia Pacific Journal of Environmental Law**, v. 17, p. 177-189, 2014. p. 189.

[858] Cf. HIRSCHL, Ran. A judicialização da megapolítica e o surgimento dos tribunais políticos. In: Luiz Moreira (org.). **Judicialização da Política**. São Paulo: 22 editorial, 2012. p. 27-62, p. 50-58; HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, p. 173-174, 2009.

competências de outras instituições, o Judiciário, muitas vezes, atua diante de omissões deliberadas.

Segundo, a experiência indiana corrobora a importância do papel de fórum de protestos que o Judiciário pode desempenhar, especialmente o seu órgão de cúpula. As flexibilizações realizadas pelo STI, a fim de facilitar o ajuizamento de ações de interesse público em sua jurisdição, basearam-se na compreensão de que os grupos mais vulneráveis precisam ser ouvidos e efetivamente protegidos pelo Poder Público. Ainda que não possa resolver todos os problemas, o recurso à instância judicial pode ser a última esperança para grupos que, há tempos, padecem de violações estruturais aos seus direitos fundamentais e não recebem a devida atenção do Executivo e do Legislativo.

Terceiro, é possível identificar um ponto comum entre a sentença T-25 e o caso *PUCL v. Union of India*. Em ambos, o órgão de cúpula adotou a seguinte fórmula: reconhecimento das obrigações constitucionais violadas pelo Estado e parâmetros normativos de correção, ainda que o conteúdo dos direitos afetados não fosse totalmente detalhado; um processo de monitoramento robusto, com diferentes mecanismos de seguimento sendo empregados para acompanhar a implementação das decisões judiciais; a determinação de medidas emergenciais para a proteção de direitos fundamentais que estão sob ameaça atual e crítica; a adoção de ordens relativamente genéricas, deixando o detalhamento das políticas públicas para os órgãos tipicamente competentes; a participação da sociedade civil e dos grupos afetados na resolução do litígio; e a exigência de uma atuação estatal justificada e transparente.[859]

Quarto, o Judiciário não é capaz de tirar os órgãos públicos de sua inércia sozinho. O trabalho judicial será potencializado mediante a atuação organizada de movimentos da sociedade civil. A atuação de movimentos sociais foi essencial para o monitoramento e a produção de efeitos materiais importantes tanto na sentença T-25 – com o trabalho da Comissão de Monitoramento, criada por organizações da sociedade civil–, como no caso PUCL – com a atuação da *Right to Food Campaing*. Como ressalta Michael McCann,[860] analisando o histórico das ações estruturais nos EUA, decisões judiciais tendem a produzir melhores efeitos se forem enxergadas não como um ponto de

[859] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 182-183; RODRÍGUEZ, Michael Cruz. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 117, p. 167-202, 2019. p. 180-181.

[860] MCCANN, Michael W. Reform litigation on trial. **Law & Social Inquiry**, v. 17, n. 4, p. 715-743, 1992. p. 738.

chegada, mas como uma nova fase na luta pela proteção de direitos. O engajamento da sociedade civil, portanto, é essencial para transformar efetivamente realidades inconstitucionais.

Para encerrar, o quadro abaixo resume os pontos mais relevantes sobre as três experiências estudadas:

	Grau de intervenção	**Contribuições**	**Críticas**
África do Sul	Intervém pouco na formulação de políticas públicas, apostando no diálogo entre o governo e o grupo afetado.	Compromisso Significativo; inclusão do grupo afetado em diálogo direto com os responsáveis pela reforma estrutural, enxergando os DESCs como instrumentos da democracia participativa; respeito às competências da Administração Pública.	Excessiva deferência ao Executivo; falta de interpretação substantiva dos DESCs; pouca intervenção judicial na organização do diálogo entre as partes; mecanismos de monitoramento insuficientes.
Colômbia	Intervém de forma moderada, especialmente na segunda fase do ECI. Adota medidas emergenciais e fixa diretrizes para atuação do Poder Público.	ECI; estabelece mecanismos de monitoramento; a Corte mantém jurisdição sobre o caso; Sala de Seguimento; realização de audiências públicas; parceria com a sociedade civil organizada; adoção de medidas emergenciais; fixa critérios para o ECI, utilizado apenas nos casos mais graves.	O grau de intervenção judicial na sentença T-25 tornou o processo infindável, com muitos critérios avaliativos que a Corte não consegue manejar sozinha; seguimentos judiciais muito longos podem descredibilizar o trabalho da Corte e favorecer atritos com os demais Poderes.
Índia	Intervém de forma intensa na atuação do Executivo, aproximando-se do modelo de comando e controle.	Ampliação dos legitimados para ajuizar PIL, promovendo acesso à jurisdição constitucional; flexibilização procedimental para favorecer a tutela de direitos de grupos	Em muitos momentos, o STI assume as competências do Executivo; nem sempre o Tribunal está preocupado em fundamentar adequadamente suas decisões; o excesso de

		vulneráveis; criação das comissões sociojurídicas de investigação; preocupação com o monitoramento de suas decisões.	flexibilização e protagonismo judicial podem atrapalhar a colaboração dos outros Poderes e favorecer uma atuação populista e inefetiva do Tribunal.

Fonte: Elaboração do autor.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Neste último capítulo, a partir da experiência brasileira e dos três países estudados, proponho mecanismos que possibilitem a democratização dos processos estruturais no País. As alternativas apresentadas aqui não formam um rol taxativo, tampouco são uma receita aplicável a qualquer demanda estrutural. Elas devem ser aprimoradas e complementadas por outros mecanismos de participação e monitoramento. Além disso, a depender das características do litígio e da instância judicial na qual se encontra, uma medida pode ser mais adequada do que outra.

Antes de seguir, é importante fazer alguns esclarecimentos. Primeiro, a lista que será apresentada não se destina apenas ao Supremo Tribunal Federal. Como dito na introdução, o trabalho tem dois interlocutores principais: primeiro, o STF e, em seguida, as outras instâncias judiciais que lidam com ações estruturais. Vários mecanismos defendidos aqui, como a Sala de Situação, as audiências públicas e as Comissões Técnicas de Monitoramento podem ser utilizadas por diferentes órgãos do Judiciário.

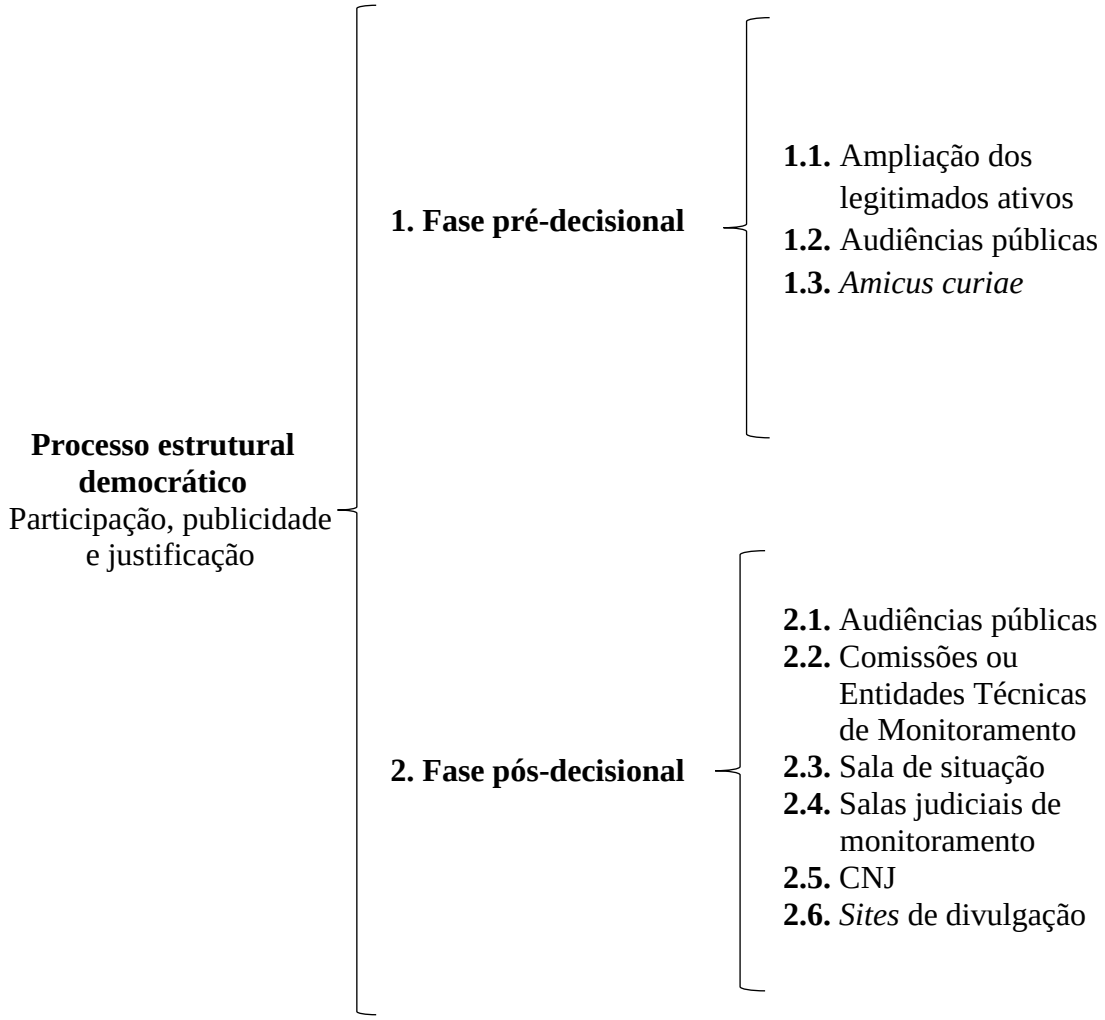
Segundo, a democratização do processo estrutural não é apenas um fim em si mesma. Logo, as medidas propostas objetivam principalmente contribuir com uma reforma estrutural efetiva. Ainda que a participação tenha um valor intrínseco, acredita-se que os mecanismos que promovem a democratização devem ser adotados pelos resultados positivos que ajudam a alcançar.[861] Isso é importante, visto que, em algumas das medidas estudadas, a participação será limitada por critérios pragmáticos e pela preocupação com a efetividade.

Terceiro, para facilitar a apresentação das medidas, inicialmente veremos os mecanismos que serão utilizados na fase pré-decisional e, em seguida, aqueles que devem ser empregados na fase pós-decisional. A fase pré-decidional antecede a decisão judicial que reconhece a existência do litígio estrutural, as obrigações constitucionais dos agentes públicos envolvidos, e as medidas que deverão adotar para solucionar o problema. É o momento no qual o Judiciário interage com as partes e com a sociedade civil para compreender o litígio e colher as informações necessárias à decisão. Já a fase pós-decisional é marcada pela elaboração do plano de ação e pelo monitoramento de sua implementação. Vale lembrar: durante o acompanhamento da reforma estrutural, novas

[861] VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 52-53.

decisões serão tomadas. O termo "pós-decisional" não significa que nada mais será feito pelo Judiciário. É apenas uma divisão didática, tomando como ponto paradigmático a decisão estrutural que reconhece o caráter estrutural do litígio, determina a criação do plano e define as primeiras medidas a serem adotadas.[862]

O esquema conceitual abaixo apresenta as medidas que serão analisadas:



Fonte: Elaboração do autor.

Contudo, há uma questão preliminar. É essencial que o Judiciário, especialmente o STF, esclareça e sistematize quais critérios são utilizados para conhecer uma ação estrutural que trata de direitos fundamentais. Por isso, no primeiro tópico do capítulo,

[862] Em sentido semelhante, Sérgio Arenhart entende que, em processos estruturais, há uma decisão-núcleo, seguida por uma série de decisões complementares, chamadas pelo autor de "provimentos em cascata". ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013. p. 390-398.

proponho cinco critérios que podem auxiliar os juízes a identificarem as ações estruturais prioritárias.

4.1. Critérios para identificar as ações estruturais mais relevantes

O título do tópico fala em ações estruturais mais relevantes. É importante tratar a questão assim, pois o fato de uma ação estrutural não ser conhecida pelo Judiciário não significa que o problema apresentado é irrelevante. Na verdade, é possível que no futuro uma outra ação sobre o mesmo tema seja ajuizada e haja boas razões para conhecê-la e julgá-la. Porém, já falamos sobre como as demandas estruturais geram desgastes institucionais e da necessidade de prudência[863] por parte do Judiciário ao julgá-las. Logo, é necessário identificar os litígios mais graves e que possibilitam uma intervenção judicial apta a produzir efeitos benéficos para o grupo afetado.[864]

Antes de prosseguir, há uma questão terminológica que precisa ser esclarecida. Os critérios aqui defendidos são aplicáveis a qualquer ação estrutural, independentemente de uma referência na petição inicial ao Estado de Coisas Inconstitucional e à jurisprudência colombiana. O Brasil deve desenvolver sua própria experiência e suas técnicas decisórias, aprendendo com outros países, mas sem a necessidade de transplantar as soluções desenvolvidas por eles. Quando mencionado em alguma ação, o ECI é referido como uma técnica decisória com requisitos próprios, pensados pela Corte Constitucional colombiana. Entretanto, na Colômbia, o ECI é utilizado apenas pela CCC, não sendo aplicado por outras instâncias judiciais.[865] No Brasil, diversamente, há mais ações estruturais fora do STF. Por isso, defendo que deixemos de utilizar o ECI como técnica paradigmática para o País e adotemos uma linguagem comum, com critérios que podem ser utilizados pelo STF e pelos outros órgãos judiciais.

Deixando mais claro: ainda poderemos falar de um "estado de coisas inconstitucional", fazendo referência a uma realidade que contraria a Constituição e viola direitos fundamentais. Mas apenas como expressão que designa uma determinada realidade, diferente do Estado de Coisas Inconstitucional com letra maiúscula. Quando

---

[863] Sobre a importância da prudência no exercício da jurisdição, Cf. DAMASCENO, Daniel. **Ética das virtudes e decisão judicial**: a tradição clássica do juiz prudente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.
[864] ASSESSOR 01. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[865] GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. p. 33-35.

fazemos referência a este Estado de Coisas Inconstitucional, estamos falando de uma técnica decisória específica e do conjunto de fatores e critérios próprios ao seu reconhecimento, conforme desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia. É o apego ao modelo colombiano que deve ser abandonado.

Dito isso, proponho que, no Brasil, sejam aceitas ações estruturais que tratem de graves, sistemáticas e específicas violações aos direitos fundamentais de um grupo vulnerável ou minoritário, devendo o Judiciário atuar subsidiariamente, diante da contínua inércia do Poder Público. Assim, cinco critérios devem ser utilizados:

Critérios para identificar as ações estruturais mais relevantes

1. Graves e sistemáticas violações a direitos fundamentais.
2. Especificidade.
3. Grupo vulnerável ou minoritário.
4. Permanente inércia do Poder Público.
5. Subsidiariedade judicial.

Fonte: Elaboração do autor.

O primeiro é a necessidade de comprovar uma grave violação ao núcleo essencial aos direitos fundamentais. No capítulo 2, os entrevistados foram unânimes em reconhecer que as ações estruturais são necessárias em casos de graves e reiteradas violações aos direitos fundamentais. É um critério também utilizado pela Corte Constitucional da Colômbia, que, na sentença T-25, aponta a necessidade de uma profunda e sistemática violação de direitos fundamentais, atingindo um considerável

número de pessoas.[866] Existem realidades fáticas que violam direitos não fundamentais e que, para sua alteração, exigem medidas estruturais. Não devem, todavia, ser prioridade para o Judiciário. Os casos mais graves, com profundas e reiteradas violações aos direitos fundamentais, essenciais à dignidade humana e ao desenvolvimento básico do indivíduo, devem ser priorizados.

Ao reconhecer a existência de graves violações aos direitos fundamentais, o Judiciário não deve seguir o modelo adotado pela Corte Constitucional da África do Sul em um ponto específico. A Corte sul-africana, desde *Grootboom*,[867] é reticente em determinar o conteúdo essencial do direito à moradia e evita indicar as exigências mínimas a serem atendidas no caso concreto, opção que tem sido criticada no país.[868] O Judiciário não deve se eximir de apontar o conteúdo do direito fundamental violado e quais as obrigações constitucionais do Poder Público. Caso contrário, o segmento social atingido estará ainda mais vulnerável à discricionariedade do Estado, que poderá livremente determinar o conteúdo mínimo do direito.

O segundo critério é a especificidade. Devem-se priorizar violações aos direitos fundamentais bem delimitadas, em que seja possível identificar um grupo específico – ainda que a totalidade de seus membros não seja identificável –, a localidade em que ocorre e um recorte da realidade que seja factível de apreciação judicial. Ações genéricas dificultam uma intervenção judicial efetiva e um monitoramento adequado, além de facilitar a resistência do Executivo.[869] Como alerta o Assessor 04,[870] o pedido da ação estrutural deve ser bem delimitado, pois pedidos muito amplos dificultam a atuação do Judiciário e um enfrentamento adequado do problema. O critério da especificidade contribui para evitar ações que questionam, genericamente, toda a política nacional de habitação, de saúde, de moradia ou de educação.

---

[866] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 25/04**. Bogotá, 2004. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.
[867] ROUX, Theunis. Understanding Grootboom - A response to Cass R. Sunstein. **Constitutionnel Forum**, v. 12, p. 41-51, p. 45-46, 2002.
[868] MCLEAN, Kirsty. **Constitutional Deference, Courts and Socio-Economic Rights in South Africa**. Pretoria: Pretoria University Law Press, 2009. p. 187; BILCHITZ, David. Giving socio-economic rights teeth: The minimum core and its importance. **South African Law Journal**, v. 119, n.3, p. 484-501, p. 484-489, 2002.
[869] SHARP, Naomi. **Wrongful System Rights Violations and the Potential of Court-Sponsored Structural Reform**. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, Montreal, 1999. p. 163-164.
[870] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

Exemplo de ação estrutural genérica é a ADPF 866, na qual a Associação Nacional do Ministério Público de Contas requereu o reconhecimento de um ECI de toda a política de saúde pública do País.[871] Realmente, existem bons argumentos para dizer que várias políticas de saúde não realizam os mandamentos constitucionais. Entretanto, ajuizar uma ação para solicitar uma intervenção judicial que trata de todo o Sistema Único de Saúde é ignorar a complexidade da matéria, os diferentes serviços existentes no SUS e os limites da capacidade institucional do Judiciário para tratar de questão tão ampla.

Então, o que seria uma ação específica? Para continuar na área de saúde pública, o problema das cirurgias ortopédicas de alta complexidade ajuda a compreender. O estado de coisas levado ao Judiciário era mais específico: uma grande fila de pacientes esperando as próteses de que necessitavam, enquanto faltavam investimento e infraestrutura para dar conta da demanda.[872] Seria possível cogitar uma ação estrutural para tratar de todas as políticas públicas de saúde em nível estadual, mas quais as reais chances de obter um tratamento adequado desta demanda por parte do Judiciário? É factível esperar que o Executivo, voluntariamente, revise todas as suas ações em saúde pública mediante uma única ação judicial? Assim, é aconselhável que as ações estruturais mais específicas, com recortes bem delimitados da realidade, sejam priorizadas.

O terceiro critério é um dos mais relevantes: as ações estruturais prioritárias devem tratar de grupos minoritários e vulneráveis.[873] Apesar de existirem autores que diferenciam as duas expressões,[874] optamos por adotar uma definição convergente entre os termos e que não depende da quantidade de pessoas que compõem o grupo.[875]. Estão nessa categoria os segmentos sociais que por circunstâncias externas – pobreza, falta de escolaridade e de poder socioeconômico – e por características intrínsecas – deficiências

---

[871] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 866**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2021c. p. 5-6. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347092070&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

[872] FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde**: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019. p. 81.

[873] ERASMUS, Deon; HORNIGOLD, Angus. Court supervised institutional transformation in South Africa. **Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad**, v. 18, n. 7, p. 2457-2501, p. 2490, 2015; MEHTA, Pratap Bhanu. India's unlikely democracy: The rise of judicial sovereignty. **Journal of Democracy**, v. 18, n. 2, p. 70-83, p. 80, 2007; WEAVER, Russel L.. The Rise and Decline of Structural Remedies. **San Diego Law Review**, San Diego, v. 41, n. 4, p. 1617-1632, 2004. p. 1631-1632.

[874] SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis**: uma abordagem jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

[875] SODRÉ, Muniz. Por um conceito de minoria. In: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (org.). **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005. p. 11-14.

físicas e mentais, doenças graves, idade e orientação sexual – têm direitos ameaçados e encontram grandes dificuldades para influenciar os fóruns democráticos tradicionais.[876] Cláudio Márcio do Carmo adota definição semelhante, explicando que:

> Nessa perspectiva, minoria pode ser definida a partir de uma particularização de um grupo, já que a maioria se define por um agrupamento generalizado, ou seja, por um processo de generalização baseado na indeterminação de traços, os quais indicam um padrão de suposta normalidade, considerada majoritária em relação ao outro que destoar dele. A vulnerabilidade advém, pois, de pressões desse suposto padrão de normalidade, que pressiona tudo e todos que possam ser considerados diferentes. A violência, por sua vez, tanto pode ser física quanto simbólica, originária dessa pressão, que, muitas vezes, na forma de preconceito e rejeição, marginaliza e discrimina o diferente.[877]

É comum que os grupos vulneráveis se encontrem em uma pobreza multidimensional,[878] comprometendo o exercício dos seus direitos fundamentais e privando-os de oportunidades para assegurar as condições necessárias para uma vida digna. Por terem características estigmatizadas pelos padrões dominantes, além de não terem poder político e econômico, tornam-se as principais vítimas da impermeabilidade das instituições democráticas.[879] Em um contexto de constitucionalismo transformador, o Judiciário, principalmente sua Corte Constitucional, desempenha um papel importante na proteção dos mais vulneráveis, especialmente quando os outros Poderes falham em garantir o mínimo existencial.[880]

---

[876] ROGERS, Wend; BALLANTYNE, Angela. Populações especiais: vulnerabilidade e proteção. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, v. 2, n. 1, p. 31-41, p. 32, 2008.
[877] CARMO, Cláudio Márcio do. Grupos minoritários, grupos vulneráveis e o problema da (in) tolerância: uma relação linguístico-discursiva e ideológica entre o desrespeito e a manifestação do ódio no contexto brasileiro. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, v. 1, n. 64, p. 201-223, 2016. p. 204-205.
[878] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 114.
[879] NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 19
[880] ROA ROA, Jorge Ernesto. El rol del juez constitucional en el constitucionalismo transformador latino-americano. **Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper**, n. 2020-11, p. 1-16, 2020. p. 4-6.

A jurisprudência nacional já identifica alguns dos principais grupos vulneráveis. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende como hipervulneráveis[881] os indígenas;[882] as crianças e os adolescentes;[883] os idosos;[884] as pessoas com deficiência;[885] e as mulheres em situação de violência doméstica.[886] Na jurisprudência do STF, incluindo as atuais ações estruturais, também são considerados como vulneráveis os quilombolas, os negros, as pessoas em situação de rua, os moradores de comunidades carentes e periféricas, a população LGBTQIA+ e os presos. A lista não é exaustiva, servindo apenas como um parâmetro para que o juiz identifique se o grupo afetado pelo litígio estrutural é minoritário ou vulnerável.

O critério da vulnerabilidade é útil para evitar que litígios de caráter estrutural, que atingem predominantemente um segmento social com recursos econômicos e políticos para lutar por mudanças em outras instâncias, sejam judicializados. A ADPF 682,[887] que pedia o reconhecimento do ECI do ensino jurídico superior no Brasil, é um exemplo de ação que não passaria por esse critério. Mesmo que exista um estado de coisas em desconformidade com os preceitos constitucionais, a Ordem dos Advogados do Brasil

---

[881] "[...] os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, 'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.192.577 - RS**. Relator: Ministra Laurita Vaz. Voto da relatora. Brasília, 2015. p. 8. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=EREsp%201192577. Acesso em: 25 jan. 2023.

[882] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.064.009**. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=a%E7%E3o+civil+p%FAblica+e+ind%EDgenas&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO. Acesso em: 25 jan. 2023.

[883] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.517.973**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=EREsp%201192577. Acesso em: 25 jan. 2023.

[884] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.192.577 - RS**. Relator: Ministra Laurita Vaz. Brasília, 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=EREsp%201192577. Acesso em: 25 jan. 2023.

[885] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 931.513**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2010_220_capPrimeiraSecao.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

[886] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso em Habeas Corpus nº 100.446**. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Brasília, 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RHC%27.clap.+e+@num=%27100446%27)+ou+(%27RHC%27+adj+%27100446%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja. Acesso em: 25 jan. 2023.

[887] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 682**. Decisão monocrática do relator. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF682.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

não representa uma categoria profissional vulnerável e desprovida de acesso às instâncias políticas, pelo contrário. Em casos assim, em vez de arquivar a ação com base no princípio da subsidiariedade da ADPF, como fez o ministro Lewandowski, é possível negar seguimento com base na inexistência de um grupo vulnerável ou minoritário diretamente afetado pelo litígio.

O quarto critério é a prolongada inércia do Poder Público, também adotado pela Corte Constitucional da Colômbia na sentença T-25.[888] As ações e omissões estatais que contribuem para a existência do litígio estrutural não podem ser falhas pontuais e momentâneas; é necessário que haja uma permanente e injustificada inércia em solucionar adequadamente a questão.[889] Normalmente, são problemas que se prolongam há anos ou décadas. A falta de um serviço público momentâneo ou falhas pontuais em uma política pública podem ser questionadas, mas não em uma ação estrutural. Por tratar das mais graves violações aos direitos fundamentais, é preciso verificar a constância do problema. Dificuldades momentâneas ou a desorganização temporária da fila para a cirurgia de próteses ortopédicas não ensejariam uma ação estrutural. Por outro lado, uma permanente desorganização do sistema de saúde para lidar com a demanda por essas cirurgias, com uma fila que não diminui ao longo dos anos, a falta de investimento na infraestrutura necessária para realizar os procedimentos e a inexistência de novos convênios com hospitais poderiam justificar uma ação estrutural em conformidade ao quinto critério.

Em alguns casos, o problema enfrentado pode até ser novo, porém a inércia e a indiferença com o grupo afetado são permanentes. As ADPFs 709 e 742 são um bom exemplo disso. Ambas foram ajuizadas em 2020, no mesmo ano em que a pandemia de Covid-19 se agravou no Brasil. Apesar de ser um novo problema de saúde, as comunidades indígenas e quilombolas, que são protegidas pelas ADPFs, sofrem constantemente com a exclusão social e política. Para esses segmentos sociais, as omissões públicas são reiteradas há muito tempo. Além disso, tendo em vista a emergência de saúde pública, não faria sentido esperar alguns meses ou anos para que o problema fosse tratado como permanente. Até lá, as comunidades poderiam ter sido exterminadas.

---

[888] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 25/04**. Bogotá, 2004. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

[889] PUGA, Mariela. La legitimidad de las intervenciones judiciales estructurales. *In*: CINCA, Carlos Martinez; SCIVOLETTO, Gonzalo (Comps.). **Estado de derecho y legitimidad democrática**: perspectivas, problemas y propuestas. Buenos Aires: Editores del Sur, 2021. p. 103-130, p. 119-121.

Por último, o quinto critério, de grande relevância e diretamente ligado ao anterior, é a subsidiariedade da intervenção judicial. Idealmente, litígios estruturais não devem ser resolvidos no Judiciário. São problemas que estão no âmbito de competência do Executivo e do Legislativo e, consequentemente, deveriam ser por eles identificados e solucionados. A sua judicialização é um sinal de que os outros Poderes falharam em suas atribuições e que precisam do auxílio do Judiciário para reajustar a sua atuação e cumprir com suas obrigações constitucionais.[890]

Dito isso, alguns pontos precisam ficar claros, principalmente para acalmar os críticos. Primeiro, o Judiciário não deve ser visto como a primeira opção para solucionar o litígio estrutural,[891] mas como a última opção, quando outros caminhos foram tentados e inexistem alternativas à proteção efetiva do grupo afetado.[892] É por essa razão que o quinto critério está intimamente relacionado ao quarto. As omissões são prolongadas porque, geralmente, os grupos sociais afetados já se mobilizaram e pressionaram os órgãos públicos responsáveis pela solução do problema. Contudo, não conseguiram respostas ou, caso tenham obtido algum sucesso, as medidas adotadas foram insuficientes. Quando as outras portas se fecham, o papel do Judiciário como um fórum de protestos se torna mais necessário. A intervenção judicial se torna especialmente importante quando o grupo vulnerável já recorreu aos outros Poderes, mas não obteve respostas, ou quando sequer há interesse político em proteger o grupo. É o caso, por exemplo, dos presos. Como bem identificou o então relator da ADPF 347, ministro Marco Aurélio:

> A inércia configura-se não apenas quando ausente a legislação, mas também se inexistente qualquer tentativa de modificação da situação, uma vez identificada a insuficiência da proteção conferida pela execução das normas vigentes. Esse é o cenário legislativo dos direitos dos presos – as leis, versando-os, simplesmente "não pegaram", não se concretizaram em proteção efetiva

[890] FLETCHER, William A. The Discretionary Constitution: Institutional Remedies and Judicial Legitimacy. **Yale Law Journal**, New Haven, v. 91, n. 4, p. 635-697, mar. 1982. p. 694-697; WEAVER, Russel L.. The Rise and Decline of Structural Remedies. **San Diego Law Review**, San Diego, v. 41, n. 4, p. 1617-1632, 2004. p. 1629-1631.

[891] SARMENTO, Daniel. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[892] MBAZIRA, Christopher. Litigating Socio-economic Rights in South Africa: **A choice between corrective and distributive justice**. Pretoria: Pretoria University Law Press, 2009. p. 213-214; MISHIKIN, Paul. Federal Courts as State Reformers. **Washingtion and Lee Law Review**, Lexington, v. 35, n. 4, p. 949-976, 1978. p. 190-191; LING, Emily. From Paper Promises to Real Remedies: The Need for the South African Constitutional Court to Adopt Structural Interdicts in Socioeconomic Rights Cases. **Hong Kong Journal of Legal Studies**, v. 9, p. 51-69, 2015. p. 65-66.

> daqueles que deveriam ser beneficiados, e nada se tenta para alterar isso. É possível citar, por exemplo, o fato de, mesmo instalada a mencionada Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, constatadas as inconstitucionalidades decorrentes de sistema carcerário e notificadas diversas autoridades a respeito, não foram envidados esforços e propostas para modificá-lo. A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação. A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo.[893]

Em segundo lugar, a intervenção judicial não deve ser sinônimo de usurpação de competências. Pelo contrário, o Judiciário deve atuar para proteger o grupo afetado, apontar as falhas da Administração Pública e contribuir para que os órgãos responsáveis reajustem a sua atuação. Se é verdade que o Judiciário desempenha um relevante papel no constitucionalismo transformador, é igualmente verdadeiro que ele não é o protagonista na realização do projeto constitucional, tampouco detém o monopólio para determinar o conteúdo dos fins constitucionais ou estabelecer os melhores meios para alcançá-los. Verdadeiras transformações sociais podem ser estimuladas pela via judicial, mas só ocorrem com a atuação protagonista do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil.[894] Como alertam Diego Werneck e Evandro Süssekind,[895] o constitucionalismo transformador não deve implicar uma "engenharia social judicial", com juízes monopolizando a escolha de meios e fins sob o argumento de realizar uma técnica interpretação constitucional.

Aqui, novamente, o pragmatismo mostra-se necessário. Ainda que alguns autores brasileiros tenham uma leitura reducionista sobre o tema, associando-o ao

---

[893] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015c. p. 9. Disponível em https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 11 abr. 2023.

[894] ROA ROA, Jorge Ernesto. El rol del juez constitucional en el constitucionalismo transformador latino-americano. **Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper**, n. 2020-11, p. 1-16, 2020. p. 7-8; CARVALHAES, Rafael Bitencourt; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. Questioning our faith in the Judiciary: from institutional entrenchment to the monopoly of constitution. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 347-370, maio/ago. 2022. p. 365-366.

[895] ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Constitucionalismo transformador: entre casas de máquinas e "engenharia social judicial". **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2557-2594, 2022. p. 2586-2589.

solipsismo ou ao autoritarismo judicial,[896] os autores pragmáticos recomendam o contrário. Ao receber uma ação estrutural e analisá-la pelas lentes do pragmatismo, é preciso prudência sobre a necessidade de decidir o caso e o grau de intervenção judicial na questão. O juiz não deve buscar boas consequências apenas no caso específico.[897] Deve analisar os impactos sistêmicos de sua decisão, buscando tutelar os direitos em questão com o menor nível de perturbação no sistema jurídico.[898] Dessa forma, um juiz pragmático não aceitará todas as ações estruturais para julgamento. Ele sabe que não possui capacidade técnica[899] para o grande volume de ações e, principalmente, está ciente de que a sua função não é substituir os representantes democraticamente eleitos,[900] mas contribuir para que saiam da inércia e deem atenção para os grupos esquecidos.

Em resumo, a finalidade do processo estrutural não é tornar o juiz um administrador público, mas fazer o administrador público cumprir adequadamente o papel que já deveria estar desempenhando. Por isso, David Landau[901] entende que medidas rígidas, como as estruturais, são justificadas desde que tenham como finalidade o aprimoramento das instâncias democráticas, não a sua substituição. Caso contrário, a sua utilização pode ter efeitos negativos na relação entre os cidadãos e as instituições políticas. De forma semelhante, Oscar Vilhena defendeu em sua entrevista que:

> O Judiciário não é o responsável primário para reformas estruturais, são as outras instâncias do Poder Público. A responsabilidade primária é dos poderes políticos. O Judiciário entra quando existe violação massiva de direitos e há omissão do Poder Público diante disso. Não se trata de usurpação de competências diante de um cenário desse tipo. [...] Para quem postula medidas estruturais, é bom ter cuidado que o Judiciário não substitua os outros poderes. A função judicial é levar a mudança das instituições públicas e a reformular a

---

[896] STRECK, Lenio Luiz. Uma leitura hermenêutica das características do neoconstitucionalismo. Observatório da Jurisdição Constitucional, v. 7, n. 2, p. 25-48, p. 35, 2014; STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 224-225. EISENBERG, José; POGREBINSCHI, Thamy. Pragmatismo, direito e política. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 62, p. 107-121, 2002. p. 112.

[897] BUTLER, Brian E. Legal Pragmatism: Banal or Beneficial as a Jurisprudential Position?. **Essays in Philosophy**, v. 3, n. 2, p. 269-286, p. 279-280, 2002.

[898] POSNER, Richard A. Legal pragmatism. **Metaphilosophy**, v. 35, n. 1-2, p. 147-159, 2004. p. 150.

[899] POSNER, Richard A. Legal pragmatism. **Metaphilosophy**, v. 35, n. 1-2, p. 147-159, p. 151-152, 2004.

[900] FARBER, Daniel A. Legal pragmatism and the constitution. **Minnesota Law Review**, v. 72, p. 1331-1378, p. 1362, 1988; LEAL, Fernando. Juízes pragmáticos são necessariamente juízes ativistas?. **Revista Brasileira de Direito**, v. 17, n. 1, p. 1-29, 2021; ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. Pragmatismo Jurídico como [Meta]Teoria Normativa da Decisão Judicial: Caracterização, estratégias e implicações. In: SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 171-211, 201-208.

[901] LANDAU, David. A Dynamic Theory of Judicial Role. **Boston College Law Review**, v. 55, p. 1501-1562, 2014. p. 1546.

> sua atuação judicial. Modificar a inércia e monitorar a superação desse estado de inconstitucionalidade.[902]

Portanto, para evitar uma banalização das ações estruturais, é preciso que o STF, e o Judiciário como um todo, levem a sério o princípio da subsidiariedade e não aceitem a ação quando houver outro recurso efetivo para tratar do problema.[903] Com isso, evita-se o receio do Ministro 02,[904] que teme uma banalização das ações estruturais com a superabundante judicialização de litígios estruturais. Aqui, vale o alerta feito pelo Assessor 04:[905] "O excesso de judicialização favorece a banalização da ação estrutural, isso me preocupa. O capital político de uma Corte é construído gradualmente, por décadas. Quando tudo vem para o STF, isso pode comprometer a sua atuação e a imagem do Tribunal.".

Por último, cabe ressaltar que nem toda ação estrutural aceita pelo STF terá âmbito nacional. Na ADPF 635, por exemplo, temos o problema da segurança pública e a letalidade policial do Rio de Janeiro sendo questionados no Tribunal. O critério da subsidiariedade também deve ser aplicado aqui, ajudando a identificar ações estruturais que têm como objeto litígios locais, mas que precisam ser julgadas no STF. Quando existem razões que demonstram a insuficiência da Justiça Estadual ou da Justiça Federal para resolver o problema, deve-se recorrer ao Tribunal subsidiariamente. Isso pode ocorrer principalmente em duas situações: existência de prévias ações judiciais que tratavam do tema e que foram ignoradas pelas outras instâncias ou não obtiveram uma tutela estrutural; e por existir fundado receio de alinhamento político e ideológico dos magistrados com a política questionada. Daniel Sarmento, advogado da ADPF 635, apontou a desconfiança do Judiciário do Rio de Janeiro para lidar com o litígio estrutural levado ao STF:

> Identificar quando ajuizar uma ação estrutural no Supremo depende de uma análise contextual, é você olhar para as alternativas e ver os seus prós e contras. Por exemplo, a ADPF das favelas poderia, hipoteticamente, ser uma Ação Civil Pública no Rio de Janeiro. Já existia até uma ACP nesse sentido, mas o

---

[902] VIEIRA, Oscar Vilhena. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[903] ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[904] MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[905] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

> foco era a Favela da Maré. Só que a ação não andava, o Judiciário do Rio de Janeiro tendia a decidir em favor do governo e a ação não andava.[906]

No entanto, é importante ressaltar que o autor da ação não deve alegar, genericamente, a insuficiência das outras instâncias judiciais. Como regra geral, o STF não é a instância que deve julgar ações estruturais.[907] Processos desse tipo devem chegar ao Judiciário, quando necessário, mediante Ação Civil Pública. Por isso, para levar um problema local ao STF, é preciso demonstrar as tentativas prévias de resolução, o resultado insatisfatório da tutela judicial obtida e os indícios de que os magistrados competentes não estão dispostos a questionar a atuação do Poder Público. Caberá ao STF, com base nas circunstâncias do caso e nos argumentos apresentados, determinar se há uma exceção à regra da nacionalidade. Em futuras ações estruturais que tratem de problemas locais, recomenda-se que o Tribunal deixe claro que a ADPF 635 foi uma exceção e que casos semelhantes só serão aceitos se comprovada a presença de razões excepcionais.

Definidos os critérios para selecionar quais ações estruturais devem ter prioridade no Judiciário, veremos agora as medidas propostas para a democratização do processo estrutural.

4.2. A democratização na fase pré-decisional

Na fase pré-decisional, o órgão Judicial interage com as partes e com a sociedade para compreender as características do litígio estrutural, os direitos violados e as obrigações das partes envolvidas. Nesta etapa, propõe-se a adoção de duas medidas: a ampliação dos legitimados ativos e o aprimoramento das audiências públicas e da atuação do *amicus curiae*.

4.2.1. A ampliação da legitimidade ativa no controle concentrado: tornando o STF permeável aos grupos vulneráveis

No capítulo 3, vimos o esforço do Supremo Tribunal da Índia para ampliar o acesso à sua jurisdição, permitindo que qualquer cidadão ou organização não-

[906] SARMENTO, Daniel. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[907] FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018. p. 229.

governamental ajuizasse uma PIL. Para isso, teve que flexibilizar as regras de *locus standi* e ir além das expressas determinações do texto constitucional. No caso brasileiro, medidas assim não seriam necessárias. Afinal, a Constituição de 1988 apresenta, no art. 103, uma ampla lista de legitimados para ajuizar ações do controle concentrado, logo, o acesso à jurisdição constitucional é facilitado. Interpretações restritivas do STF, todavia, dificultam o acesso ao controle concentrado para os grupos que mais precisam dele.

Para compreender como essas restrições foram construídas, vale a pena relembrar alguns pontos do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil. Há duas narrativas principais sobre a sua origem. A primeira é a oficial: a Representação de Inconstitucionalidade, criada pela Emenda Constitucional nº 16/65, objetivava reduzir a sobrecarga processual do STF, possibilitando que a constitucionalidade de uma lei fosse questionada em abstrato e conferindo à decisão do Tribunal efeitos *erga omnes* e vinculante.[908] A segunda é crítica: haveria um pecado original[909] na criação do controle concentrado, cujo real objetivo era aumentar a ingerência do Executivo sobre quais leis e atos normativos seriam questionados.[910] Nas duas narrativas, há uma verdade em comum: o controle concentrado não foi pensado como instrumento de participação cidadã. Seria ingênuo esperar que fosse visto dessa forma, já que foi criado durante a ditadura militar. Se na Colômbia qualquer cidadão poderia ajuizar uma Ação Pública de Inconstitucionalidade desde 1910,[911] no Brasil, entre 1965 e 1988, apenas o Procurador-Geral da República (PGR) possuía legitimidade ativa.

A atual Constituição implementa relevantes alterações no sistema de controle. Uma das mais importantes foi a ampliação do rol de legitimados para ajuizar ações do

---

[908] NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 144-145.

[909] "O controle de constitucionalidade das leis e atos normativos *por via principal*, que se exerce entre nós pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), padece de um pecado original. A despeito de sua vinculação teórica ao estado de dieito, a então chamada representação por inconstitucionalidade nasceu no Brasil em pleno regime militar, como instrumento de controle do Legislativo pelo Executivo. Graças ao fato de se ter atribuído exclusivamente ao Procurador-Geral da República a legitimação para promovê-la, pode-se dizer que essa representação já nasceu fardada.". (MESQUITA, José Ignácio Botelho de. O desmantelamento do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. **Revista do Advogado**, v. 22, n. 67, p. 87-93, 2002. p. 87).

[910] ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas JUS**, v. 25, n. 1, p. 25-45, p. 31, 2014; NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 145-146.

[911] ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017. p. 2-3.

controle concentrado.[912] Agora, além do PGR, o art. 103 autoriza que o Executivo e o Legislativo – federal e estadual –, a OAB, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional ajuízem as ações do controle concentrado.

Enquanto o texto constitucional apresentava um compromisso com a abertura da jurisdição constitucional, o Supremo Tribunal Federal, à época composto por ministros indicados durante a ditadura militar, tentou conter a ampliação. Ainda em 1986, o Tribunal enviou mensagem pública à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos, com sugestões sobre o tratamento constitucional do Poder Judiciário. No documento, que foi publicado pelo jornal O Estado de São Paulo em 03.08.1986, encontra-se o seguinte trecho:

> Quanto à pretendida outorga de legitimidade para representação por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual a certos órgãos do Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou, mesmo, a entidades de direito público ou privado, entendeu a Corte que ela deve continuar a cargo, exclusivamente, da Procuradoria Geral da República. Se se entende que seu titular fica excessivamente vinculado ao Poder Executivo, diante da demissibilidade "ad nutum", então será caso de pô-la em discussão, com eventual outorga de garantias maiores para o exercício do cargo. Isso, porém, deve ser considerado, com maior segurança, pelo próprio Poder Constituinte, abstendo-se a Corte de outras considerações por envolverem temas ligados aos Poderes Executivo e Legislativo.[913]

Em julho de 1987, o ministro José Carlos Moreira Alves, que permaneceu no Tribunal de 1975 até 2003, criticou a proposta de ampliação do rol de legitimados que tramitava na Assembleia Nacional Constituinte. Para o ministro, "É demais"[914] uma lista de legitimados que preveja diferentes órgãos políticos, federais e estaduais, bem como entidades da sociedade civil organizada. Se, por um lado, o STF criticava a ampliação do acesso ao controle concentrado, por temer uma sobrecarga de trabalho, o mesmo Supremo

---

[912] VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal**: jurisprudência política. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 139.

[913] O ESTADO DE SÃO PAULO. **Sugestões do Supremo Tribunal Federal à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais**. São Paulo, 1986. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115152/1986_JUL%20a%20AGO_079.pdf?sequence=1. Acesso em: 27 jan. 2023.

[914] FOLHA DE SÃO PAULO. **Para Ministros do STF, mecanismos de controle devem sofrer mudanças**. São Paulo, 1987. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/129087/julho87%20-%200327.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 27 jan. 2023.

resistia à criação do STJ,[915] à diminuição de suas competências e à sua transformação em uma Corte Constitucional.[916]

Apesar dos seus posicionamentos, o Supremo não conseguiu conter a ampliação de legitimados. Quer dizer, não textualmente. Na prática, o STF da década de 1990 construiu uma jurisprudência defensiva, tomando decisões que restringiram o alcance do controle concentrado de constitucionalidade. A jurisprudência defensiva é a prática de órgãos judiciais, especialmente dos Tribunais Superiores, criarem requisitos para a admissibilidade recursal ou para o ajuizamento de ações, bem como a interpretação restritiva de requisitos previstos em lei, com o objetivo de evitar o conhecimento de recursos ou o ajuizamento de ações.[917] No caso do controle concentrado, são exemplos de jurisprudência defensiva: a distinção entre legitimados universais – que podem ajuizar ADI sobre qualquer tema – e legitimados especiais – que só podem ajuizar ADI que tenha pertinência temática com sua área de atuação –; a restrição do objeto da ADI, que não inclui leis e atos normativos anteriores à Constituição de 1988; e o entendimento de que as entidades de classe são apenas as associações de âmbito nacional que representam os interesses homogêneos de uma categoria profissional ou econômica.[918]

A última limitação é a que interessa aqui. No julgamento da ADI nº 42, *leading case* para restrição da legitimidade das entidades de classe,[919] o STF considerou que a Associação Brasileira das Companhias Abertas (ABRASCA) não possuía legitimidade ativa, já que era uma associação de associações, integrada por outras pessoas jurídicas de direito privado.[920] Já no julgamento da ADI nº 894, o Tribunal entendeu que a União Nacional dos Estudantes (UNE) não tinha legitimidade ativa, por não se enquadrar no

---

[915] O ESTADO DE SÃO PAULO. **Sugestões do Supremo Tribunal Federal à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais**. São Paulo, 1986. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115152/1986_JUL%20a%20AGO_079.pdf?sequence=1. Acesso em: 27 jan. 2023.

[916] O ESTADO DE SÃO PAULO. **Sugestões do Supremo Tribunal Federal à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais**. São Paulo, 1986. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115152/1986_JUL%20a%20AGO_079.pdf?sequence=1. Acesso em: 27 jan. 2023.

[917] CARVALHO, Artur de Paiva Marques. **Jurisprudência defensiva**: da identificação do problema à sua resolução. 2015. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. p. 29-31.

[918] ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas JUS**, v. 25, n. 1, p. 25-45, 2014. p. 31.

[919] SARMENTO, Daniel. Dar voz a quem não tem voz: por uma nova leitura do art. 103, IX, da Constituição. *In*: SARMENTO, Daniel (org.). **Direitos, Democracia e República**: escritos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 79-89, p. 85.

[920] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 42**. Brasília, 1992. p. 33-34. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266170. Acesso em: 30 jan. 2023.

conceito de entidade de classe. O voto do ministro Néri da Silveira, relator da ação, sintetiza a orientação do STF sobre o tema:

> No que concerne à "entidade de classe" de âmbito nacional ("segunda parte", do inciso IX do art. 103 da Constituição), vem o STF emprestando-lhe compreensão sempre a partir da representação de interesses profissionais definidos. Não se trata, assim, apenas, de classe, no mero sentido de um certo estrato ou segmento da sociedade; cumpre se informa a noção de "classe" de conteúdo, profissional ou econômico, determinado. Assim têm se admitido como entidade de classe de âmbito nacional a Associação dos Magistrados Brasileiros, a Associação Nacional do Ministério Público, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia, associações nacionais de áreas da produção, do comércio e da indústria.[921]

A interpretação restritiva conferida traz dois problemas para as ações estruturais. O primeiro é que as associações que não representam interesses econômicos ou profissionais, mas grupos vulneráveis e minoritários, ficam excluídas do controle concentrado. Se os litígios estruturais vitimam principalmente segmentos sociais vulneráveis e desprovidos de voz nas instituições políticas, então é exatamente esse grupo que deve ter maior possibilidade de levar à apreciação do STF as graves violações que sofrem.[922] Não à toa, a ação ser ajuizada em favor de um grupo vulnerável foi um dos critérios propostos no tópico anterior. Por outro lado, reconhecer a legitimidade ativa apenas para associações que atuam na representação de interesses econômicos e profissionais é dar voz apenas a quem, geralmente, já a possui.[923] Compreensão diversa gera dois resultados negativos: o comprometimento do papel de fórum de protestos que o STF pode desempenhar e o fortalecimento da impermeabilidade institucional.[924]

Desde 2015, o Tribunal tem demonstrado sinais de que compreende os impactos negativos da restrição às entidades de classe e de que pode superar o seu entendimento tradicional. Na ADPF 527, o relator da ação, ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu

---

[921] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 894**. Brasília, 1993. p. 2247. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346674. Acesso em: 30 jan. 2023.

[922] SARMENTO, Daniel. Dar voz a quem não tem voz: por uma nova leitura do art. 103, IX, da Constituição. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Direitos, Democracia e República**: escritos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 79-89, p. 84.

[923] PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Representação democrática do Judiciário: reflexões preliminares sobre os riscos e dilemas de uma ideia em ascensão. **Juris Poiesis**. v.1, n. 17, 343-359, p. 356, 2014; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 527**. Brasília, 2018. p. 14. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314765393&ext=.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

[924] NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 145-146.

a legitimidade da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros,[925] que não se enquadra na tradicional definição de entidade de classe. Recentemente, nas ADPFs 709[926] e 991,[927] o Tribunal reconheceu a legitimidade ativa da APIB. São avanços importantes, mas que ainda ocorrem de forma circunstancial. É preciso que o Tribunal reconheça o seu chamado à tutela dos grupos mais vulneráveis, possibilitando acesso à justiça constitucional para aqueles que não encontram proteção nas outras instâncias estatais. Para isso, é importante consolidar o entendimento de que as entidades de classe não representam só categorias econômicas ou profissionais, como também grupos sociais e políticos vulneráveis.[928]

O segundo problema não tem recebido tanta atenção como o primeiro. Trata-se da exigência de que as entidades de classe representem uma única e homogênea categoria profissional ou econômica. Na ADI nº 5.033, por exemplo, o relator da ação, ministro Luiz Fux, entendeu que a Associação Nacional das Entidades Representativas dos Militares Estaduais e Corpo de Bombeiros Militares do Brasil (ANERMB) não possui legitimidade ativa. Visto que é composta por pessoas jurídicas que defendem interesses diversos, inexistiria a homogeneidade necessária. A ANERMB seria uma entidade de classe abrangente, assim entendidas aquelas que congregam distintas classes, carreiras ou categorias, mesmo que exerçam atividades semelhantes. O ministro também ressaltou que as entidades de classe devem comprovar a representação das respectivas categorias em sua totalidade, o que não ocorreu no caso.[929]

Mesmo ampliando a definição de entidade de classe para englobar aquelas que atuam na defesa de direitos fundamentais, a ideia de composição homogênea ainda é problemática, entrando em contradição com uma característica comum aos litígios

---

[925] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 527**. Brasília, 2018. p. 14. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314765393&ext=.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

[926] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 10-11. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

[927] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 991**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Edson Fachin. 2022c. p. 14-16. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

[928] BRANDÃO, Rodrigo; NUNES, Daniel Capecchi. O STF e as entidades de classe de âmbito nacional: a sociedade civil e seu acesso ao controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 164-196, 2018. p. 189.

[929] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.033**. Decisão monocrática do relator. Relator: Luiz Fux. Brasília, 2017. p. 17-19. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313026178&ext=.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

estruturais. Em sua tríplice classificação dos litígios coletivos, elaborada com base nos critérios de conflituosidade e de complexidade, Edilson Vitorelli defende que todo litígio estrutural é também um litígio irradiado. A conflituosidade indica o grau de divergências internas em um determinado grupo, enquanto a complexidade indica a existência de variadas formas de tutela dos direitos violados.[930] No caso dos litígios irradiados, há uma alta conflituosidade e complexidade. Em suas palavras:

> Nesses casos, a sociedade atingida é lesada de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre os seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. Isso faz com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Esses eventos dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio.[931]

Se é próprio do litígio estrutural a existência de subgrupos integrantes do segmento social afetado, impactados de diferentes formas pelo problema existente e que podem disputar entre si, não faz sentido exigir que o legitimado ativo represente todo o segmento social ou que exista uma homogeneidade de interesses. Se fosse assim, nenhuma entidade poderia ajuizar uma ação estrutural no STF, já que dificilmente representaria toda a coletividade. Claro que há interesses comuns entre os diferentes subgrupos: a resolução do problema e a proteção de seus direitos. Para além disso, podem discordar radicalmente sobre diversos aspectos relevantes do litígio e sobre a sua resolução. Logo, não deve causar espanto uma associação que atua na defesa dos direitos fundamentais de um grupo não homogêneo judicializar um litígio estrutural. O alto grau de conflituosidade dificulta a existência de um legitimado ativo que represente toda a categoria ou que haja homogeneidade de interesses entre os seus membros.

Na prática, o que está sendo defendido aqui já acontece, ainda que não seja dito expressamente. Considero a APIB um exemplo disso. Hoje, fazem parte da Articulação as seguintes organizações indígenas regionais: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), Conselho do Povo Terena, Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (ARPINSUDESTE), Articulação dos Povos Indígenas do Sul (ARPINSUL), Grande Assembleia do povo Guarani (ATY GUASU), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e

---

[930] VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 28-29.
[931] VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 37

Comissão Guarani Yvyrupa.[932] Além disso, nas ADPFs 709 e 991, a APIB atua na proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato.

Não há dúvida de que existem interesses comuns entre todas essas organizações: a garantia da sobrevivência e o enfrentamento das falhas estruturais que colocam em risco as comunidades indígenas. No entanto, desconsiderar as diferenças culturais entre todas as comunidades e os seus diferentes interesses é forçar uma homogeneidade identitária onde não há, acreditando que a APIB representaria a "categoria" integralmente. Na ADPF 709, algumas entidades indígenas apresentaram pedidos para ingressar como *amicus curiae*,[933] mostrando que não há uma representação universal. Podem ser citados como exemplos o Conselho Indígena Tapajós Arapiuns (CITA), o qual representa comunidades que vivem em terras indígenas ainda não integralmente demarcadas, localizadas nos municípios de Santarém, Belterra, Mojuí dos Campos e Aveiro, no Oeste do Pará; e a Comissão Guarania Yvyrupa, que representa os povos Guarani Mbyá, Ñandeva, e Avá-Guarani, do Sul e do Sudeste do país.[934] Com isso, não questiono a legitimidade ativa da APIB para ajuizar as ações, pelo contrário. O objetivo é mostrar que a homogeneidade de interesses ou representação integral da categoria não deve ser um critério aplicado em casos estruturais, tendo em vista a alta conflituosidade própria desses litígios.

Um segundo exemplo, agora fictício, ajuda a compreender o argumento apresentado. Suponhamos que a Associação de Apoio a Crianças e Idosos (AACI), que trabalha na proteção de dois grupos vulneráveis, deseje ajuizar uma ADPF para proteger os interesses do grupo. A AACI claramente não se enquadra no critério da homogeneidade, visto que atua na proteção de dois grupos diferentes: crianças e idosos. Ao mesmo tempo, não é possível afirmar que representa toda a classe de crianças e idosos. Porém, diversos litígios estruturais – envolvendo saúde e moradia, por exemplo – atingem crianças, idosos e outros grupos. O que fazer, então? Negar legitimidade ativa para a AACI, que pretende proteger os direitos fundamentais de um grupo vulnerável, com base na falta de homogeneidade e de representação de toda a classe? Não faz sentido negar legitimidade ativa para as Associações que mais precisam dela para questionar realidades

---

[932] ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. **Quem somos**. 2023, *on-line*. Disponível em: https://apiboficial.org/sobre/. Acesso em: 1 fev. 2023.

[933] ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[934] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 10-11. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962. Acesso em: 1 fev. 2023.

inconstitucionais, especialmente quando essas restrições são apenas uma criação jurisprudencial. Se a Associação representa um subgrupo afetado pelo litígio, pode levar a demanda ao Judiciário.

Por último, a ampliação dos legitimados ativos não significa, necessariamente, um aumento de ações estruturais a serem julgadas. Os critérios apresentados no tópico anterior servem exatamente para filtrar quais as demandas mais graves e que devem ser priorizadas. Pode parecer uma contradição defender que mais entidades de classe possam ajuizar ações e, ao mesmo tempo, fixar critérios que reduzam o número de julgamentos. Entretanto, a questão central é a razão pela qual uma ação não será julgada. Uma coisa é dizer que determinada associação defensora de um grupo vulnerável não é legitimada para recorrer ao STF quando identifica graves violações a direitos fundamentais. Isso aumenta a impermeabilidade institucional e afasta grupos minoritários do Judiciário. Outra coisa é reconhecer que referidas associações podem ir até o Tribunal, todavia, a partir de critérios pré-estabelecidos, informar que a ação estrutural apresentada não pode ser julgada. Há um tratamento digno na segunda opção, tendo em vista que não se retirou do grupo vulnerável a possibilidade de apresentar o seu caso ao Tribunal.

Resumindo, as mudanças jurisprudenciais defendidas possibilitam a ampliação das oportunidades legais (*legal opportunities*), ou seja, ampliam os mecanismos existentes para que movimentos sociais e grupos vulneráveis tenham acesso à justiça, utilizem o Direito para fortalecer a sua ação coletiva e coloquem em evidência graves violações aos seus direitos.[935] Em comparação com a jurisprudência do Supremo Tribunal da Índia, é possível ampliar o acesso à jurisdição constitucional sem medidas tão radicais quanto converter uma carta em ADPF. Basta rever a jurisprudência defensiva do Tribunal, que poderia até fazer sentido no momento de transição democrática,[936] mas que hoje contribui para a impermeabilidade institucional.

[935] DE FAZIO, Gianluca. Legal opportunity structure and social movement strategy in Northern Ireland and southern United States. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 53, n. 1, p. 3-22, 2012. p. 5-6; FANTI, Fabiola. **Mobilização social e luta por direitos**: um estudo sobre o movimento feminista. 2016. 213 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. p. 48-49.

[936] ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas JUS**, v. 25, n. 1, p. 25-45, 2014. p. 42.

4.2.2. Menos retórica, mais diálogo qualificado: aprimoramentos para as audiências públicas e o *amicus curiae*

Além de ampliar os legitimados ativos para ajuizar ações do controle concentrado, é preciso expandir a participação da sociedade civil e do grupo afetado nos debates que antecedem a decisão estrutural. As ações coletivas, todavia, apresentam uma dificuldade especial quanto a isso: é inviável que a participação dos titulares do direito seja sempre direta.

No capítulo 1, vimos que a participação é parte essencial do devido processo legal. Em ações individuais, em que duas partes discutem sobre a violação de um direito material, é bem mais fácil garanti-la. Exercendo o contraditório, os dois lados apresentam diretamente os seus argumentos para o magistrado, contribuindo com a construção da decisão. As ações coletivas, diversamente, não funcionam assim. Ao estudar as experiências estrangeiras no capítulo 3, analisamos o caso *Joe Slovo*, em que uma comunidade de 20 mil pessoas seria despejada, bem como o caso dos deslocamentos internos, que atinge milhões de colombianos. Como garantir a cada uma das pessoas integrantes do segmento social afetado o seu dia no tribunal (*have your day in court*)? A participação direta de todos os envolvidos comprometeria a própria realização do direito material, tornando o processo judicial inviável.[937] Por isso, a representação é indispensável em ações coletivas.

O sistema de tutela coletiva brasileiro adota a legitimidade extraordinária na defesa de direitos difusos e coletivos. A legislação estabelece quais entidades estão autorizadas a ajuizar, em nome próprio, ação para defender direitos de outrem. O legitimado ativo não é o titular do direito discutido no processo, que pertence ao segmento social representado. Contudo, a entidade legitimada deve representar o grupo afetado e atuar da melhor forma em prol da realização de seus interesses.[938] Há, portanto, uma participação indireta nas ações coletivas, viabilizada pela representação.

Porém, a participação indireta é insuficiente. Mesmo que o legitimado ativo tenha a capacidade técnica, os direitos discutidos continuam não sendo seus. A representação é necessária por uma questão pragmática, não por uma visão paternalista

[937] FISS, Owen M.. The allure of individualism. **Iowa Law Review**, v. 78, p. 965-980, 1993. p. 979.
[938] VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 59-60.

de que o grupo afetado não consegue discernir o que deseja e o que é melhor para si.[939] O legitimado ativo deve ser um facilitador do empoderamento dos representados, não um guardião que se apropria da voz do grupo. Dessa forma, é essencial encontrar um equilíbrio entre a participação indireta, mediante representação, e a participação direta, oportunizando a manifestação dos membros da comunidade afetada sempre que possível e na medida em que contribua para a proteção do direito material.[940]

Na busca por equilíbrio entre participação direta e representação, as audiências públicas e o *amicus curiae* podem ajudar. Mas não da forma como são utilizados atualmente.[941] No capítulo 2, apresentou-se um preocupante contraste entre a retórica que justifica os dois instrumentos participativos e a sua efetiva utilização.[942] Especialmente em relação às audiências públicas, os ministros as convocam sob o argumento de criar uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição, contudo, na prática, poucos ministros comparecem à audiência,[943] raramente utilizam os argumentos apresentados nelas,[944] e há pouca interação entre os participantes.[945] Seguir utilizando-as apenas como uma simulação de legitimidade não é só improdutivo, como é desrespeitoso com os grupos afetados, que não querem ser só escutados, almejam também influir na decisão tomada.[946]

Para aprimorar a realização de audiências públicas e a atuação dos *amici curiae*, sugiro quatro adequações principais. As propostas não valem apenas para o STF, mas

---

[939] VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719 f. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 122.

[940] STURM, Susan. The Promise of Participation. **Iowa Law Review**, v. 78, p. 981-1010, 1993. p. 989.

[941] GÓES, Gisele Santos Fernandes; SILVA, Samira Viana. A flexibilidade dos procedimentos em litígios estruturais: uma análise do destino da ADPF 347. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, n. 120, p. 183-308, out./dez. 2022. p. 302-304.

[942] RONCHI, Renzzo Giaccomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF**: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa? 2022. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2022. p. 60-62.

[943] LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 1, p. 331-372, 2018. p. 354-355.

[944] LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. **Os Diálogos Sociais no STF**: as audiências públicas, o *amicus curiae* e a democratização da jurisdição constitucional brasileira. 2014. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. p. 127.

[945] SALES, Tainah. A participação social no Supremo Tribunal Federal: um estudo empírico das audiências públicas em ações de controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito Brasileira**, v. 31, n. 12, p. 70-88, 2022. p. 86.

[946] ROSANVALLON, Pirre. **Democratic Legitimacy**: Impartiality, Reflexivity, Proximity. Trad. Arthur Goldhammer. Princeton: Princeton University Press, 2011. p. 189

para qualquer instância judicial que pretenda realizar audiências públicas ou aceitar *amici curiae* em ações estruturais.

Primeiro, proponho que haja, como regra geral, uma divisão entre a participação técnica e a participação de membros do grupo vulnerável, sendo as audiências públicas o local ideal para a manifestação direta da sociedade civil, de movimentos sociais e de integrantes do segmento social atingido. As audiências são vistas como um ambiente para recolher dados relevantes para a decisão, no entanto, é comum que as informações venham de especialistas e entidades que dominam a linguagem técnica sobre o tema, gerando um monopólio tecnocrático.[947] Em sentido semelhante, Mário Cesar da Silva argumenta que:

> Em suma, os ministros têm utilizado as audiências públicas, predominantemente, ainda que não exclusivamente, como instrumento para a colheita de informações técnicas ou cientificamente especializadas. [...] A pretensão de suprir as naturais deficiências de conhecimento técnico-científico do Tribunal não serve de justificativa legítima para o reducionismo cientificista da audiência pública, negligenciando a oportunidade de acesso imediato às variadas interpretações socialmente existentes sobre a questão sob o juízo de constitucionalidade. Afinal, tais interpretações podem ser tão ou mais úteis e esclarecedoras do que as informações especializadas. Não é admissível que a potencialidade discursivamente pluralizadora e democrática das audiências públicas seja cooptada pelas racionalidades epistêmica e teleológica, sob pena de o Tribunal ficar restrito ao reducionismo decisionista-instrumental típico do paradigma da filosofia da consciência e as audiências seguirem sendo âmbito para o discurso meramente teórico, em que se manifestam saberes cognitivo-instrumentais.[948]

Não há dúvidas de que a participação de especialistas é relevante. Entretanto, a audiência deve ser vista como o local ideal para dialogar diretamente com as pessoas que vivem as consequências do litígio estrutural e que conviverão com as políticas públicas a serem desenvolvidas. Duas razões principais justificam a afirmação. Primeiro, incluir, em uma mesma audiência, discursos técnicos e não-técnicos pode favorecer mais as falas dos especialistas, quando, na verdade, seria o momento ideal para colocar as narrativas das vítimas em destaque. Segundo, para evitar experiências similares à ADPF 186: mesmo com 42 participações deferidas, na prática, inexistiu interação com os expositores, e o

---

[947] GODOY, Miguel Gulano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. 2015. 267 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2015. p. 203-205.

[948] ANDRADE, Mário Cesar da Silva. **Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal como seara argumentativa**: cientificismo, discursividade e democracia na abordagem dos argumentos pelos Ministros. 2015. 356 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Inovação) - Faculdade de Direito, Universidade de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015. p. 153-154.

acordão da ação fez pouquíssimas menções aos argumentos apresentados na audiência.[949] Focando apenas em movimentos sociais e membros da comunidade afetada, o número de participantes pode até ser menor, mas será possível aumentar o tempo das falas e viabilizar uma maior interação entre o magistrado e os participantes.

É preciso, portanto, que o Judiciário deixe claro com qual grupo deseja dialogar ao convocar a audiência, dando prioridade para a sociedade civil, os movimentos sociais e os integrantes do grupo atingido.[950] A participação de especialistas no tema discutido também deve ser valorizada e ocorrerá em dois momentos diferentes, mencionados ao final deste subtópico.

Em segundo lugar, não existe diálogo quando apenas um lado fala e o outro escuta passivamente. É essencial que haja mais interação entre os magistrados e os participantes da audiência, tornado o momento uma real experiência dialógica.[951] Uma das melhores formas de fazer isso é por meio de perguntas. Os membros da sociedade civil, pouco acostumados com o ambiente formal e técnico do Judiciário, podem apenas presumir o que o juiz deseja saber. Para contribuir com a dinamicidade das audiências, sugere-se que, antes da sua realização, seja disponibilizada uma lista de dúvidas ou de tópicos que os magistrados gostariam de compreender melhor, sob a perspectiva do grupo afetado. Ressalte-se: não se trata de fazer perguntas técnicas e que possam constranger o participante. Pelo contrário, são questionamentos que só podem ser respondidos por quem vivencia a realidade do litígio e que devem ser considerados na decisão estrutural.

Novamente, a ADPF 635 merece ser mencionada. Em seu ato convocatório, o ministro Edson Fachin elencou uma série de questionamentos que gostaria de ver respondidos nas falas dos participantes, como: quais protocolos de atuação deveriam ser alterados pela adoção de parâmetros de justiça procedimental? Quais são os dados que amparam a realização das operações policiais? Qual é o papel do financiamento da União? Quais programas ela deveria adotar? Como a União deveria incentivar a adoção de parâmetros de atuação menos violentos, de forma a contribuir para redução efetiva da

---

[949] SALES, Tainah. A participação social no Supremo Tribunal Federal: um estudo empírico das audiências públicas em ações de controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito Brasileira**, v. 31, n. 12, p. 70-88, 2022. p. 81.

[950] RONCHI, Renzzo Giaccomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF**: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa? 2022. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2022. p. 77.

[951] GODOY, Miguel Gulano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. 2015. 267 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2015. p. 209-211.

letalidade policial?[952] Podemos observar que são questões técnicas, até pelo predomínio de especialistas na audiência. A ideia é boa, mas precisa ser adequada a uma audiência composta exclusivamente pela sociedade civil. Além disso, durante as falas dos participantes, os juízes presentes podem fazer questionamentos para compreenderem melhor o tema. Tendo em vista o menor número de participantes, já que os especialistas serão ouvidos em outro momento, ganha-se mais tempo para intervenções e diálogos com os expositores.

A terceira proposta é específica para o STF: é preciso ampliar o número de ministros que participam da audiência pública.[953] Apesar de as falas dos participantes serem gravadas e posteriormente disponibilizadas para os ministros, é ingênuo acreditar que, em meio às suas diversas atribuições e a tantos compromissos, irão parar para ouvir horas de gravação em áudio ou vídeo.[954] Ainda que o fizessem, a ausência na realização da audiência impossibilitaria a interação e o diálogo direto com os participantes, especialmente por meio de questionamentos que podem ser feitos pelos ministros. O encontro presencial com as vítimas do litígio dá vida às narrativas que os juízes só veem na frieza do papel. Por trás de cada argumento jurídico, há passados, presentes e, especialmente, futuros que devem receber empatia e consideração. A real abertura da interpretação da Constituição exige disponibilidade para ouvir, questionar e incorporar em suas decisões o que os participantes da audiência argumentaram. Sem uma presença maior de ministros, isso não ocorrerá.

Por último, a quarta recomendação: a participação de técnicos e especialistas no assunto deve ser concentrada nas manifestações dos *amici curiae* e nas audiências públicas de monitoramento. Em litígios estruturais, a atuação do *amicus* é essencial para ampliar os conhecimentos do magistrado sobre o tema, apresentando novos subsídios técnicos à decisão judicial. Além de um especialista ou de uma organização técnica

---

[952] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Decisão de convocação de audiência pública. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. p. 23. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_635_Despacho_Convocatorio.pdf. Acesso em: 09 fev. 2023.

[953] Tratando do tema, Daniel Capecchi propõe como ideal de participação a presença de seis ministros, maioria absoluta necessária para declarar um ato estatal como inconstitucional. Sobre o tema, Cf. NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 192.

[954] RONCHI, Renzzo Giaccomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF**: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa? 2022. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2022. p. 49-50.

imparcial, o *amicus* pode ser um indivíduo ou uma entidade que tem expertise no tema e deseja participar do processo para melhor representar um subgrupo do segmento social afetado. Foi o caso da ADPF 709,[955] na qual o Conselho Indígena Tapajós Arapiuns e a Comissão Guarania Yvyrupa solicitaram ingresso como *amici curiae*, representando subgrupos da comunidade indígena. No geral, existem três tipos de *amicus*: o corporativo, que engloba os sindicatos, as federações, as confederações e as associações profissionais; o governamental, que inclui órgãos e entidades públicas que solicitam participação no processo, como a Defensoria Pública e o Ministério Público; e o representante da sociedade civil, no qual estão incluídos os coletivos, os partidos políticos, as ONGs, os projetos de extensão universitários e os movimentos sociais.[956]

Diante da diversidade de possíveis amigos da corte, é preciso que o magistrado tenha cautela. Assim como não é proveitosa a ampliação excessiva de participantes em audiências, necessita-se de prudência ao aceitar pedidos de ingresso de *amicus*. Em grande quantidade, em vez de ajudar, podem conturbar o andamento processual e dificultar a tutela do direito material.[957] E não só isso: um grande número de *amici*, além de facilitar a repetição de argumentos similares, dificulta a análise cuidadosa dos argumentos de cada um. Como afirma o Assessor 04,[958] mais importante do que o número de amigos da Corte, é a qualidade da participação e das contribuições apresentadas por eles.

A grande questão é: quais filtros utilizar? Primeiro, sugere-se que os *amici* representantes da sociedade civil tenham precedência em relação aos outros. Em pesquisa empírica sobre o tema, Débora Costa Ferreira[959] constatou que os argumentos apresentados pelos *amici* governamentais têm influência bem maior nas decisões do STF, justamente aqueles que têm maiores recursos ou uma legitimidade técnica presumida.

---

[955] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 10-11. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962. Acesso em: 01 fev. 2023.

[956] FERREIRA, Débora Costa. **De quem a Corte quer ser amiga?** Análise estratégica da funcionalidade do *amicus curiae*. 2017. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, 2017. p. 67-70.

[957] ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[958] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

[959] FERREIRA, Débora Costa. **De quem a Corte quer ser amiga?** Análise estratégica da funcionalidade do *amicus curiae*. 2017. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, 2017. p. 110.

Para alterar essa lógica, defende-se que a prioridade seja dada aos representantes da sociedade civil, especialmente aqueles relacionados ao segmento social afetado pelo litígio, cuja participação deve ser central em uma ação estrutural.

Outro importante critério é o princípio da variância representativa, apresentado por Edilson Vitorelli e José Ourismar.[960] Em virtude da alta conflituosidade do litígio estrutural, o segmento social afetado pode estar dividido em diferentes subgrupos, atingidos pelas falhas estruturais em graus diferentes. No caso, o magistrado deve fazer a seguinte análise: já que nem todos os subgrupos podem ser plenamente representados ou participar diretamente, quais estão mais próximos do epicentro do litígio estrutural e sofrem as mais graves consequências? Se um *amicus* pede para ingressar no processo como representante de um dos subgrupos mais afetados, é aconselhável que sua solicitação seja aceita.[961]

Por fim, o juiz deve analisar se há pluralidade nas perspectivas técnicas representadas, evitando que entidades com a mesma expertise ou área de atuação entrem no processo e apresentem argumentos semelhantes. Complementarmente, é importante que o *amicus* antecipe um resumo dos argumentos que pretende apresentar, explique o seu interesse na demanda, quem patrocina sua intervenção e qual parte deseja apoiar,[962] informações que ajudarão o juiz a determinar quais participações devem ser deferidas.

O segundo momento para a participação técnica são as audiências públicas de monitoramento, realizadas na fase pós-decisional. Vimos que, no caso da sentença T-25, um dos instrumentos para acompanhar as reformas estruturais foi a realização de audiências públicas.[963] A medida também já foi usada pelo STF no HC nº 165.704,[964] mediante decisão da Segunda Turma, que deliberou pela realização de audiência para o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento de decisão proferida na ação. Na

---

960 VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 69.

961 VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719 f. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 276.

962 FERREIRA, Débora Costa. **De quem a Corte quer ser amiga?** Análise estratégica da funcionalidade do *amicus curiae*. 2017. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, 2017. p. 12-15.

963 OSUNA, Néstor. Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. In: BAZÁN, Victor; STEINER, Christian (org.). **Justicia constitucional y derechos fundamentales**: las proteeción de los derechos sociales. Las sentencias estructurales. Bogotá: Unión Gráfica, n. 5, 2015. p. 91-116, p. 103.

964 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 165.704**. Despacho de convocação de audiência pública. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 2018b. p. 4. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC165704audienciapublica.pdf. Acesso em: 10 fev. 2023.

audiência de monitoramento, a participação pode ser mista: por um lado, representantes da sociedade civil e integrantes da comunidade afetada são ouvidos para relatar como percebem e vivenciam as reformas realizadas; semelhantemente, as entidades responsáveis pela implementação do plano de ação apresentam os seus avanços e as dificuldades que enfrentam para cumprir a decisão.

Caso deseje dialogar, na fase de monitoramento, apenas com especialistas ou com os órgãos responsáveis pela reforma estrutural, o magistrado pode convocar uma audiência ou sessão técnica. Na Colômbia, a CCC realiza sessões técnicas para tratar de questões específicas de algumas localidades do país, que demandam um diálogo mais próximo e direto com os agentes responsáveis pela implementação das políticas.[965] Da mesma forma, audiências desse tipo já foram realizadas no STF, facilitando a compreensão das dificuldades encontradas pelos agentes públicos em temas específicos.[966] Para assegurar a publicidade, é importante que as audiências técnicas sejam abertas ao público ou, quando não for possível, que seja disponibilizada a ata de sua realização, registrando os participantes e os principais argumentos apresentados.

4.3. A democratização na fase pós-decisional

Ao fim da fase de conhecimento, o juiz ou tribunal competente para julgar a ação irá proferir uma decisão estrutural, reconhecendo: a existência de uma realidade violadora de direitos fundamentais; as obrigações constitucionais descumpridas pelo Estado; as medidas emergenciais que devem ser asseguradas; e o dever de criar um plano de ação, elaborado e implementado pela Administração Pública.

Longe de ser um ponto final, a decisão é o primeiro capítulo de uma ação estrutural. Afinal, a realidade inconstitucional só será alterada após a elaboração do plano de ação. Chamo esse período de fase pós-decisional, na qual o Judiciário retém a jurisdição sobre o caso, monitorando a elaboração e a implementação do plano de ação. O monitoramento deve ser subsidiado por boas informações técnicas, a fim de evitar futuras decisões judiciais equivocadas. O Ministro 02 reconhece a necessidade de amparo técnico, ao afirmar que “Precisamos de subsídios técnicos para que a nossa ação não seja

---

[965] Cf. COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 008/13**. Bogotá, 2013a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2013.php. Acesso em: 18 jul. 2022; COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 145/13**. Bogotá, 2013b. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2013.php. Acesso em: 18 jul. 2022.

[966] ASSESSOR 03. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

meramente voluntarista e gere um resultado vazio".[967] De forma semelhante, o Ministro 01, a partir de sua experiência pessoal, reconhece a importância de compreender adequadamente a realidade na qual o Judiciário está intervindo:

> Na primeira reunião com o órgão do CNJ que cuida da questão do sistema prisional, eu fiz o seguinte comentário: "Considero imprescindível ter água quente nos presídios, é uma questão necessária à dignidade das pessoas, sobretudo no inverno e no sul. Sabonete, toalha, pasta de dente e escova de dente.". Na minha cabeça, não são medidas absurdas, mas já melhora a condição de vida das pessoas. O encarregado do setor me respondeu: "Bom, Ministro, vamos ter que começar pela água. Antes de ter água quente, vai ter que ter água.". Portanto, não adianta o Judiciário operar sem conhecer a realidade fática.[968]

Dessa forma, democratizar a fase pós-decisional implica três coisas: 1. Possibilitar a participação de representantes do grupo afetado na elaboração e no acompanhamento da implementação do plano de ação; 2. Promover a transparência da Administração Pública, que deve seguir justificando as suas escolhas; 3. Fornecer subsídio técnico para o Judiciário, viabilizando um adequado monitoramento do plano de ação. Os mecanismos propostos neste tópico pretendem realizar os três objetivos.

4.3.1. Equilibrando o acesso à informação: as Comissões ou Entidades Técnicas de Monitoramento

Ao estudar a experiência do Supremo Tribunal da Índia, constatou-se que uma de suas principais inovações foi a criação de comissões sociojurídicas de investigação. Lá, as comissões têm duas missões principais: investigar a veracidade das alegações da parte autora, tendo em vista que a PIL pode ser iniciada com base em notícias de jornal;[969] e supervisionar a implementação das reformas estruturais, produzindo relatórios técnicos e sugerindo medidas a serem implementadas.[970] De igual forma, Comissões desse tipo podem – e, na verdade, já estão sendo – utilizadas no Brasil.

---

[967] MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[968] MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[969] ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Bandhua Mukti Morcha vs Union of India**. Nova Delhi, 1983. p. 10. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/595099/. Acesso em: 30 set. 2022.
[970] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. India: Compliance with Orders on the Right to Food. *In*: LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta (ed.). **Social rights judgments and the politics of compliance**: making it stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 288-314, p. 298-299.

Fala-se em Comissões Técnicas quando são compostas por especialistas reunidos para realizar o monitoramento, enquanto as Entidades Técnicas são organizações contratadas especificamente para esse fim. A sua atuação tem três objetivos principais: 1. Fornecer dados técnicos para o Judiciário, subsidiando decisões tomadas durante a fase pós-decisional; 2. Auxiliar o grupo afetado no diálogo com a Administração Pública, reduzindo a desigualdade informacional entre as partes; 3. Contribuir com a implementação das reformas estruturais, sugerindo medidas que podem ser adotadas pelos órgãos estatais. As Comissões ou Entidades Técnicas podem ser contratadas para realizar alguns ou todos os fins mencionados.

O primeiro objetivo é fornecer dados técnicos para o Judiciário, subsidiando a tomada de futuras decisões na fase pós-decisional, especialmente as que precisem estabelecer medidas profiláticas.[971] Como visto no capítulo 1, uma das principais objeções aos processos estruturais é a falta de capacidade institucional do Judiciário para monitorar as reformas estruturais. Os juízes têm diversas atribuições para cumprir e não possuem a estrutura técnica necessária para acompanhar a atuação da Administração Pública e compreender os dados que os gestores apresentam.

Aqui, para compensar a falta de capacidade institucional,[972] entram em cena as Comissões Técnicas. O magistrado pode indicar especialistas que atuem na área objeto do processo estrutural, de forma semelhante ao que ocorre na Índia, onde as comissões são compostas por ativistas sociais, jornalistas, especialistas no assunto, membros do governo e oficiais da justiça.[973] A Comissão deverá acompanhar a implementação do plano de ação, produzindo relatórios sobre os avanços e retrocessos, bem como traduzindo para o magistrado informações técnicas mais complexas, fornecidas pela Administração Pública. Recomenda-se que o juiz, ouvindo as sugestões das partes, especialmente do segmento social afetado, indique os especialistas que irão compor o grupo.

---

[971] DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. p. 144; COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019. p. 112-115.

[972] RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm M. Judicial policy making and litigation against the government. **Journal of Constitutional Law**, v. 5, p. 617-664, 2003. p. 292.

[973] BHAGWATI, P. N.; DIAS, C. J. The judiciary in India: A hunger and thirst for justice. **NUJS Law Review**, v. 5, p. 171-188, 2012. p. 179-181.

No Brasil, já existem experiências semelhantes e que podem ser utilizadas como referência inicial. Em 21.12.2022, o CNJ instituiu o Grupo de Trabalho "Polícia Cidadã – Redução da Letalidade Policial", para atender determinação do STF na ADPF 635. O Grupo contou com a participação de 35 integrantes, incluindo especialistas em segurança pública, membros da sociedade civil, das forças policiais e do sistema de justiça, indicados pela Presidente do CNJ, Ministra Rosa Weber. Sua principal função era avaliar o Plano de Redução de Letalidade Policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, podendo sugerir adequações para que as ações cumpram não apenas a decisão do STF, mas também as orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para otimizar o trabalho, foram criados três Subgrupos: o da Sociedade Civil; o do Sistema de Justiça; e o de Organismos Policiais. Cada segmento apresentou suas sugestões, que foram votadas por todos, com vistas à elaboração de parecer único. Ao final, a maioria das sugestões do Grupo foram consensuais, contando com a adesão de todos os especialistas em segurança pública e de quase todos os integrantes do sistema de justiça.[974] O parecer final[975] concluiu pela necessidade de incluir no Plano diversas medidas que foram requeridas na petição inicial da ADPF.

Outro exemplo é o Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença, o qual desempenha função semelhante na ACP do Carvão. O GTA é composto por representantes técnicos das partes e "[...] tem a atribuição de integrar dados, elaborar relatórios técnicos, propor ações de recuperação, priorizar ações, avaliar e propor alterações nos monitoramentos e propor critérios técnicos para as obras de recuperação ambiental, além de responder aos questionamentos do Juízo.".[976] Em 2019, data do último relatório disponibilizado virtualmente, o GTA era composto por 21 instituições, incluindo os réus (União e demais empresas carboníferas), e outras instituições, como o Sindicato

---

974 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Manifestação nº 53388/2023. Relator: Ministro Luiz Edson Fachin. Brasília, 2023. p. 3-4. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502. Acesso em: 14 jun. 2023.

975 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Documento Comprobatório nº 29294/2023. Relator: Ministro Luiz Edson Fachin. Brasília, 2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502. Acesso em: 14 jun. 2023.

976 GRUPO TÉCNICO DE ASSESSORAMENTO. **12º Relatório de Monitoramento dos Indicadores Ambientais**. 2019, p. vii. Disponível em: https://alunosatcedu-my.sharepoint.com/personal/ctcl_satc_edu_br/_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F12%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202018%2FGTA%5F12%5FREL%5FFinal%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F12%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202018. Acesso em: 13 fev. 2023.

da Indústria de Extração de Carvão do Estado de Santa Catarina (SIECESC), o MPF, o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA), a Agência Nacional de Mineração (ANM), a Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM), e os comitês das bacias hidrográficas do Araranguá, Urussanga e Tubarão.[977]

Há medida similar no caso de Brumadinho. Em 2019, o Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública de Belo Horizonte firmou Termo de Cooperação Técnica com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), criando o Projeto Brumadinho. O Projeto, que possui um Comitê Técnico-Científico, tem como finalidade:

> [...] auxiliar o Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Belo Horizonte por meio de estudos e pesquisas que permitam identificar e avaliar os impactos decorrentes do rompimento da Barragem I da Mina Córrego do Feijão. Identificar e avaliar as necessidades emergenciais dos impactos socioeconômicos, ambientais, na saúde, na educação, nas estruturas urbanas, no patrimônio cultural material e imaterial e nas populações ribeirinhas, dentre outros impactos, em escala local, microrregional, mesorregional e regional. Apresentar as necessidades de recuperação e reconstrução em Relatório de Avaliação Consolidado e desenvolver Plano de Recuperação.[978]

O segundo objetivo das Comissões é ofertar assessoria ao grupo afetado, que, geralmente, não domina a linguagem técnica que pauta as discussões sobre políticas públicas. Por um lado, é preciso estabelecer o diálogo entre o grupo e os gestores públicos; por outro, é improvável que ele seja real se houver um grande desequilíbrio informacional entre as partes.[979] Enquanto a Administração Pública possui especialistas para produzir e analisar dados sobre o litígio, o grupo vulnerável não tem o mesmo suporte técnico, tampouco possui os recursos financeiros para custear uma assessoria qualificada.[980] Dessa forma, os seus representantes terão dificuldades para traduzir os interesses da coletividade para uma linguagem considerada como científica e própria ao debate técnico, ainda que

---

977 GRUPO TÉCNICO DE ASSESSORAMENTO. **12º Relatório de Monitoramento dos Indicadores Ambientais**. 2019, p. vii. Disponível em: https://alunosatcedu-my.sharepoint.com/personal/ctcl_satc_edu_br/_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F12%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202018%2FGTA%5F12%5FREL%5FFinal%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F12%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202018. Acesso em: 13 fev. 2023.

978 PROJETO BRUMADINHO. **O Projeto Brumadinho**. 2021, *on-line*. Disponível em: http://www.projetobrumadinho.ufmg.br/sobre. Acesso em: 14 fev. 2023.

979 AUGUS, Vanessa Mary. **The mechanism of meaningful engagement in socio-economic rights cases as an enabler for the realisation of transformation and capacity building of the poor**. 2018. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 53-55; CHENWI, Lilian. Implementation of housing rights in South Africa: Approaches and strategies. **Journal of Law and Social Policy**, v. 24, p. 68-87, p. 80, 2015. p. 80.

980 STURM, Susan P. A normative theory of public law remedies. **Georgetown Law Journal**, v. 79, p. 1357-1445, p. 1396, 1991.

tenham saberes relevantes para a solução do problema, já que vivem na realidade que se pretende modificar. Ignorar a desigualdade informacional e financeira favorece a imposição da narrativa estatal, pautada em razões técnicas, em detrimento da narrativa do segmento social afetado, geralmente baseada em argumentos que não são considerados como científicos.[981]

Para nivelar os dois lados, Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros defendem que o grupo atingido tenha direito à Assessoria Técnica Independente (ATI). Os autores reconhecem que, em litígios coletivos complexos, o discurso técnico é monopolizado pelo réu – empresa ou ente público responsável por reparar o dano –, mesmo que o representante da coletividade tenha conhecimentos jurídicos. Com medo e sem o repertório técnico para questionar as decisões das empresas e dos entes públicos, o segmento social afetado fica mais vulnerável. A solução é a contratação de uma ATI, cuja missão será:

> [...] (1) corrigir a assimetria técnica e informacional entre as partes; (2) estabelecer uma necessária dialeticidade antecedente às decisões, introduzindo outras áreas do saber; (3) colocar os interesses, opiniões e perspectivas da sociedade titular dos direitos no centro decisório; (4) diminuir a deficiência estrutural do sistema de Justiça em relação aos litígios coletivos de complexidade e conflituosidade média e alta; (5) colocar em linguagem técnica os interesses, opiniões e perspectivas da sociedade titular dos direitos.[982]

Ressalte-se que a Assessoria não é neutra. Ela é partidária do grupo afetado, possibilitando uma participação efetiva e uma relação dialógica equilibrada. Quando se diz que ela é independente, faz-se referência à sua autonomia em relação aos réus da ação, responsáveis pela reparação do dano à coletividade e pela reforma estrutural. Segundo os autores, a independência possui três dimensões: a técnica, que implica a autonomia para atuar com base apenas nas melhores práticas científicas; a financeira, que consiste na impossibilidade de a atividade da ATI estar submetida à defesa dos interesses de quem a custeia, mas sim à defesa dos interesses dos assessorados; e a institucional, que significa a não submissão das atividades de assessoria às ordens dos réus.[983]

A ATI tem sido utilizada em importantes ações coletivas ambientais no Estado de Minas Gerais. No caso Mariana, o MPF e o MPMG firmaram com as empresas rés um

---

[981] VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 230.
[982] VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 222-223.
[983] VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 245.

Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar, no qual houve o reconhecimento da necessidade de contratar uma assessoria técnica para os atingidos pelo desastre, custeada pela empresa causadora dos danos. Conforme o acordo, a ATI deve ser desempenhada "[...] por entidades técnicas idôneas, capacitadas, com expertise prática reconhecida no meio em que atuam, com atuação independente e baseada na confiança da comunidade a ser atendida; [...]".[984]

De forma semelhante, o direito à ATI também foi reconhecido em 2019, em TAP firmado entre o MPMG, o MPF e a mineradora *ArcelorMittal*. No caso, moradores de um povoado da cidade de Itatiaiuçu foram removidos de suas residências, em virtude do alto risco de rompimento da barragem de rejeitos do complexo minerário Serra Azul. Segundo o acordo firmado entre as partes, a entidade técnica contratada para prestar assessoria deveria ter independência técnica, financeira e institucional em relação à empresa ré. Além disso, na cláusula 09, parágrafo terceiro, consta que "A entidade será independente em relação à COMPROMISSÁRIA, mas defenderá o interesse dos atingidos, observando as melhores práticas e técnicas profissionais existentes; [...]".[985]

Por fim, tendo em vista os benefícios obtidos com a utilização da ATI em casos envolvendo desastres ambientais e empresas de mineração, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em 15.01.2021, aprovou a Lei nº 23.795, que institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (PEAB). O art. 3º da Lei assegura que os atingidos por barragens têm direito à Assessoria Técnica Independente, escolhida pelas vítimas e custeada pela empresa ré, que terá como tarefa orientá-los no processo de reparação integral.[986]

Caso o magistrado decida criar uma Comissão de Monitoramento para auxiliá-lo com informações técnicas e assessorar a comunidade titular dos direitos fundamentais, é recomendável que os seus integrantes sejam aprovados pelo grupo afetado. A proteção dos interesses das vítimas deve ter precedência na escolha dos especialistas, de maneira

---

[984] ESTADO DE MINAS GERAIS. 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. **Termo Aditivo ao Termo Ajustamento Preliminar**. Belo Horizonte, 2017. p. 1. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

[985] ESTADO DE MINAS GERAIS. Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Primeiro Termo de Acordo Complementar**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/itatiaiucu_termo-de-acordo-complementar.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

[986] ESTADO DE MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 23.795/2021**. Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens – Peab – e dá outras providências. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23795/2021/. Acesso em: 14 fev. 2023.

que ou os membros da Comissão são escolhidos pelo grupo, ou, caso sejam apontados pelo magistrado, devem ser aprovados pelos representantes da comunidade.

O terceiro objetivo das Comissões Técnicas de Monitoramento é auxliar na implementação do plano de ação, dialogando com os agentes públicos e sugerindo medidas que favoreçam as reformas estruturais. No caso *PUCL vs. Union of India*, o STI indicou dois comissários para acompanhar a implementação das decisões do Tribunal, junto com colaboradores fornecidos pelos governos estaduais.[987] Os assistentes serviam de ponte entre os comissários, os governos estaduais e a sociedade civil. A Comissão criada, além de analisar dados estatais sobre a implementação do direito à alimentação, atuava de forma autônoma junto aos agentes públicos, negociando e sugerindo melhorias às políticas públicas existentes. Como explicam Chitalkar e Gauri,[988] a efetividade da atuação da Comissão se deve, principalmente, à sua atuação diplomática: ela busca criar linhas de comunicação com os agentes públicos e utilizar essas parcerias para facilitar a implementação das ordens do Tribunal.

Da mesma forma, as Comissões ou Entidades Técnicas de Monitoramento devem ter autonomia para dialogar com as autoridades responsáveis pelas reformas estruturais, tanto para compreender as dificuldades que os gestores públicos enfrentam, como para sugerir medidas que podem ser implementadas pelas autoridades. Ver a Comissão como parceira na solução do litígio, e não como uma adversária, pode contribuir com a atuação da Administração Pública e favorecer a efetividade das decisões estruturais.

Mas seria possível nomear uma Comissão Técnica que realizasse os três objetivos mencionados? Acredito que sim. Imaginemos uma Comissão, formada por sete integrantes qualificados, indicados pelo magistrado e aprovados pelos representantes do grupo afetado, que confiam nos especialistas. Quanto ao primeiro objetivo, a Comissão pode fornecer ao Juízo dados e informações que complementem, ou até contradigam, as informações apresentadas pelos órgãos públicos. Sem a atuação do grupo técnico, o juiz, que não possui amplos conhecimentos sobre o tema, tenderá a assumir as informações dos gestores públicos como verdadeiras. O monopólio da linguagem técnica estaria com

---

[987] PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. "Continuing Mandamus" – A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. **NUJS Law Review**, v. 10, p. 555-608, 2017. p. 596-600.

[988] CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. India: Compliance with Orders on the Right to Food. In: LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta (ed.). **Social rights judgments and the politics of compliance**: making it stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 288-314, p. 302-304.

os réus, que influenciariam mais as futuras decisões judiciais. Por outro lado, o trabalho da Comissão ajudaria a equilibrar a balança, complementando as informações disponíveis para o magistrado e auxiliando a traduzir termos técnicos relevantes.

Quanto ao segundo objetivo, a Comissão poderia auxiliar os representantes do grupo afetado nas negociações com o Poder Público, traduzindo as suas demandas para argumentos técnicos. Veja-se que a assessoria técnica à comunidade não atrapalha o primeiro objetivo, pelo contrário. Os réus já irão produzir relatórios com seus próprios especialistas. O magistrado precisa de uma contraposição a essas informações, para que não haja um monopólio de narrativas. A Comissão pode, assim, fornecer dados e informações relevantes para o juiz e, ao mesmo tempo, assessorar tecnicamente a comunidade atingida.

O terceiro objetivo também não entra em conflito com os outros dois. A Comissão Técnica pode acompanhar a atuação dos órgãos públicos que implementam a reforma estrutural, sugerindo medidas que protejam melhor os interesses do grupo afetado. O terceiro objetivo é uma extensão do segundo: em vez de a Comissão auxiliar a comunidade só nos momentos de diálogo com a parte ré, também atua em prol dos interesses das vítimas durante toda a fase de implementação, enquanto monitora os avanços estatais e, a partir da sua expertise na área, sugere alternativas para uma reforma estrutural efetiva. A união dos três objetivos resultaria em uma atuação semelhante à da Comissão criada no caso *PUCL v. Union of India.*[989]

Por último, uma questão essencial: quem vai pagar a conta? Há duas alternativas principais. A primeira é a construção de parceria com entidades da sociedade civil que tenham expertise técnica no tema e possam atuar de forma voluntária. Aqui, para facilitar o trabalho dos magistrados, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) pode desempenhar papel relevante. O CNDH tem como finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos no Brasil por meio de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos, previstos na Constituição Federal e em tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil.

Instituído inicialmente pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, que criou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), o colegiado foi

[989] BRIERLEY, Alyssa. PUCL v. Union of India: Political Mobilization and the Right to Food. In: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 212-240, p. 229-230.

transformado em Conselho Nacional dos Direitos Humanos pela Lei n° 12.986, de 2 de junho de 2014.[990] Ao CNDH compete, dentre outras atribuições, fiscalizar e monitorar as políticas públicas de direitos humanos e o programa nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação, e articular-se e manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, municipais, estaduais, do Distrito Federal, além de nacionais ou internacionais.

Pelas funções que desempenha, especialmente a de articular cooperação com entidades públicas e privadas, o CNDH pode desenvolver um sistema com entidades que tenham expertise em questões relacionadas aos direitos humanos e que podem realizar a assessoria técnica. As entidades podem ser divididas com base nos direitos com os quais trabalham. Ao lidar com uma ação estrutural, o magistrado pode consultar o sistema, verificar quais as entidades especializadas nos direitos tratados no processo atuam na sua localidade e podem contribuir com a demanda.

Também é possível, dentro da ação estrutural, firmar parcerias com universidades públicas, organizando Comissões compostas por professores e pesquisadores universitários, como foi o caso do Projeto Brumadinho, criado em parceria com a UFMG.[991] Outro exemplo de proveitosa colaboração técnica entre o Poder Público e as Universidades é a parceria entre o Governo Municipal de Fortaleza e a Universidade Estadual do Ceará (UECE),[992] para que a instituição produzisse o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Lagamar.[993]

O magistrado também pode solicitar que projetos de extensão universitários atuem como Entidade Técnica. Como exemplo de projetos extensionistas que atuaram em ações relevantes, temos a Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, cujo levantamento

---

990 BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.986/2014**. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

991 PROJETO BRUMADINHO. **O Projeto Brumadinho**. 2021, *on-line*. Disponível em: http://www.projetobrumadinho.ufmg.br/sobre. Acesso em: 14 fev. 2023.

992 UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. **Diagnóstico Fundiário e Plano de Regularização Fundiária**: Zona Especial de Interesse Social Lagamar. Fortaleza, CE: UECE, 2020. p. 19. Disponível em: https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=3ea6dfcf-9fea-468b-a86f-201ccd4dd2de. Acesso em: 19 jan. 2022.

993 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são previstas pelo Estatuto das Cidades e pela Lei nº 11.977, em seu art. 47, no qual dispõe que as ZEIS são parcela de "[...] área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo". CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 11.977**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.

de dados sobre o sistema prisional foi essencial para ajuizar a ADPF 347,[994] e a Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que teve relevante atuação como *amicus curiae* no RE nº 1.017.365[995] – o caso do marco temporal de ocupação das terras indígenas –, bem como no caso do Complexo do Curado, no Tribunal de Justiça de Pernambuco.[996]

Se não for possível realizar uma ATI gratuita, há uma segunda alternativa. O custeio da Comissão ou da Entidade Técnica contratada será feito com recursos da parte ré, causadora dos danos sofridos pela coletividade ou responsável pela reforma estrutural.[997] A solução não é nova, sendo utilizada tanto na Índia, onde o Poder Público deve financiar os custos das comissões sociojurídicas criadas pelo STI,[998] como também no Brasil. Nos casos de Mariana e da *ArcelorMittal*, as empresas rés foram responsáveis pelo custeio da Assessoria Técnica Independente.[999] Além disso, a Lei nº 23.795/21, de Minas Gerais, determina que a ATI será escolhida pela comunidade atingida e custeada pela empresa ré.[1000]

Nos casos em que a parte ré não puder custear a atuação da Comissão, ou quando for necessário mitigar os seus custos, Vitorelli e Ourismar[1001] propõem que sejam utilizados os recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD), criado pelo art. 13 da Lei nº 7.347/85 – a Lei da Ação Civil Pública. O Fundo existe para promover a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor

---

994 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015c. p. 4. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 12 dez. 2022.

995 NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt *et al*. **Transformando vítimas em protagonistas**: uma experiência da extensão universitária aSIDH. *In*: NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Recife: Editora UFPE, 2022. p. 112-131, p. 112-113.

996 NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt *et al*. **A extensão como *amicus curiae* no caso do Complexo do Curado no Tribunal de Justiça de Pernambuco**. *In*: NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Recife: Editora UFPE, 2022. p. 140-169, p. 140-141.

997 VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 326.

998 AHUJA, Monika Sangeeta. **Public Interest Litigation in India**: a socio-legal study. 412 f. Tese (Doutorado) – Department of Government and Department of Law, University of London, Londres, 1995. p. 296; ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Rural Litigation and Entitlement vs State of U.P**. Nova Delhi, 1985. p. 7-8. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1949293/. Acesso em: 16 fev. 2023.

999 ESTADO DE MINAS GERAIS. Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Primeiro Termo de Acordo Complementar**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/itatiaiucu_termo-de-acordo-complementar.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

1000 ESTADO DE MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 23.795/2021**. Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens – Peab – e dá outras providências. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23795/2021/. Acesso em: 14 fev. 2023.

1001 VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 326.

histórico e a outros interesses difusos e coletivos, podendo ser utilizado para financiar as atividades da Comissão Técnica, tendo em vista que sua atuação ocorrerá em ações coletivas complexas.

4.3.2. Sala de Situação e a importância de um diálogo estruturado

Ao longo deste trabalho, a palavra diálogo foi utilizada várias vezes. O termo remete à ideia de pessoas que, juntas e de boa-fé, discutem racionalmente uma questão, apresentando argumentos e contra-argumentos com o objetivo de descobrir a verdade ou a melhor solução para um problema. Em um diálogo genuíno, as partes não são intransigentes em seus posicionamentos, pelo contrário, colaboram para a construção da decisão mais adequada, reconhecendo quando o argumento do outro é melhor do que o seu. A ideia de diálogo, pautada pela racionalidade e pela boa-fé, é especialmente relevante no modelo de democracia deliberativa.[1002]

No âmbito do processo estrutural, Stephen Yeazell[1003] defende um fórum dialógico semelhante, nomeado pelo autor de *town meeting*: o juiz utiliza sua posição para coordenar um diálogo entre os grupos afetados pelo litígio e os agentes públicos envolvidos na resolução do problema. O ambiente dialógico permitiria que os envolvidos apresentassem as suas insatisfações e as dificuldades para a solução do problema, questionassem falhas nas propostas apresentadas pelas partes e indicassem alternativas mais adequadas, viabilizando reanálises das soluções adotadas.[1004]

A verdade, entretanto, é que a metáfora do diálogo, seja entre instituições, entre instituições e pessoas, ou entre indivíduos, é somente um ideal regulativo.[1005] Na prática, ainda que as pessoas estejam de boa-fé, sua argumentação será influenciada por sentimentos, pré-conceitos, preconceitos, heurísticas e vieses. Para dificultar, nem sempre os envolvidos no diálogo estão realmente dispostos a renunciar a suas posições diante do melhor argumento. Por isso, ao ler a expressão diálogo institucional,[1006] por exemplo, não

---

[1002] HELD, David. **Models of Democracy**. 3. ed. Cambridge: Polity, 2006. p. 236-238.
[1003] YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: A commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review,** v. 25, p. 244-, p. ,1977.
[1004] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, p. 343-344, out. 2018.
[1005] BATEUP, Christine. The Dialogic Promise-Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, p. 1109-1180, 2005. p. 1121.
[1006] A metáfora do diálogo é debatida na literatura sobre *judicial review*, havendo divergências sobre o que pode ser considerado realmente um diálogo entre Legislativo e Judiciário. Sobre o tema. Cf. MANFREDI, Christopher P.; KELLY, James B. Six degrees of dialogue: A response to Hogg and Bushell. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 37, n.3, p. 513-527, 1999; HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter Dialogue

devemos imaginar um debate filosófico entre agentes públicos em busca da verdade. No processo, ocorrerão atritos, conflitos e, ainda que todos estejam de boa-fé, nem sempre renunciarão a seus interesses.

Ignorar as dificuldades reais para a criação de um ambiente dialógico pode conduzir a decisões judiciais inefetivas. Como visto no capítulo 3, a Corte Constitucional da África do Sul apostou na procedimentalização como resposta aos litígios estruturais: em vez de determinar como o problema será solucionado, estabelece que o Poder Público deve dialogar com o grupo afetado para firmar um compromisso significativo sobre a resolução do conflito. Se a ideia funcionou em casos como *Olivia Road*, no qual havia uma maior disposição do governo de Joanesburgo para dialogar, o resultado foi pífio em *Mamba*, já que o governo de *Gaunteng* decidiu não dialogar com os deslocados internos.[1007] De forma semelhante, a Sala de Situação também enfrentou problemas na ADPF 709. Ainda que a iniciativa tenha sido positiva, a forma como foi organizada dificultou o diálogo entre agentes do governo e indígenas, chegando ao ponto de os trabalhos serem suspensos após a terceira sessão, retomando apenas com decisão do ministro Luís Roberto Barroso.[1008]

A solução não é desistir do diálogo, mas ter um maior cuidado com o *design* do ambiente no qual ele ocorrerá. O magistrado deve estar ciente de qual a utilidade de uma Sala de Situação em ações estruturais: não é um ambiente apenas para escutar o grupo afetado, mas um fórum deliberativo sobre quais políticas serão implementadas e para o acompanhamento de sua implementação. Trata-se de criar um espaço em que as políticas públicas devem ser construídas em parceria com o grupo afetado, em que a Administração Pública inclua no plano de ação as demandas e sugestões da comunidade. Ver a Sala apenas como uma oportunidade para a escuta passiva é esvaziar o seu potencial. Por isso, seja criando uma Sala de Situação, como a adotada na ADPF 709 e recomendada pelo XI

---

between Courts and Legislatures, The (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All). **Osgoode Hall Law Journal**, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997; HOGG, Peter M.; THORNTON, Allison A. Bushell; WRIGHT, Wade K. Charter dialogue revisited-or much ado about metaphors. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 45, n. 1, p. 1-65, 2007.

[1007] ODIAKA, N.. The face of violence: rethinking the concept of xenophobia, immigration laws and the rights of non-citizens in South Africa. **Brics Law Journal**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 40-70, 1 jan. 2017. p. 65.

[1008] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Petição da APIB (e-doc 372). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 2. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986. Acesso em: 12 jan. 2023.

FPPC, seja com uma Câmara Judicial, como no caso da Lagoa da Conceição, o juiz precisa organizar o fórum deliberativo de uma forma favorável ao diálogo.[1009]

Dessa forma, com base nas experiências sul-africana e brasileira, proponho quatro principais medidas para uma Sala de Situação produtiva. As sugestões têm como finalidade favorecer um ambiente deliberativo igualitário, dando maior representação ao grupo atingido.

Primeiro, é importante que o juiz estabeleça quais autoridades devem participar. Uma grande quantidade de agentes públicos, em contraposição a um pequeno grupo de representantes do grupo afetado, não só dificulta o diálogo entre as partes, como também agrava a assimetria existente entre os dois lados. No caso na ADPF 709, a primeira reunião contou com mais de 60 participantes, mas apenas quatro representes da APIB.[1010] Em parte, o número excessivo foi uma decorrência da decisão que constituiu a Sala, a qual determinou que a União poderia indicar as autoridades que entendesse pertinente.[1011]

Ao exercer um maior controle sobre a constituição da Sala, o magistrado pode indicar quais órgãos públicos, ONGs e entidades técnicas devem participar, buscando manter uma simetria entre o número de representantes do grupo afetado e os agentes estatais. Nessa fase, a atuação da Comissão Técnica de Monitoramento, na sua função de assistência técnica independente, também será essencial para equilibrar o diálogo. O número de participantes, no entanto, pode variar durante as discussões sobre o plano e durante o monitoramento. Pode ser preciso incluir outros membros, tendo em vista novas questões a serem discutidas, ou que atuais participantes não sejam mais necessários. O importante não é uma composição estática, mas evitar que os órgãos estatais preencham as reuniões com muitos representantes desnecessariamente, comprometendo o diálogo e agravando o desequilíbrio existente entre o Estado e a coletividade titular dos direitos fundamentais.

[1009] "Que fique claro: a atuação do juiz em estruturar as condições mínimas para que se dê início à marcha de tratamento do conflito possibilita melhores soluções processuais ou extraprocessuais; a tutela jurisdicional no âmbito do processo coletivo que trata de conflitos coletivos deve ser assim entendida não só como aquela que provê o direito ao seu titular, mas também como aquela que *estrutura* o modo como se deve alcançar a tutela de direitos, garantindo condições ou proibindo condutas para que se viabilizem as soluções.". VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 230.

[1010] GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021. p. 2185.

[1011] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. p. 33-34. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

Em segundo lugar, é recomendável que o juiz indique um conciliador para orientar e estruturar as discussões. A própria Corte Constitucional da África do Sul reconhece a importância de um profissional conduzir o diálogo entre o governo e o segmento social atingido. No julgamento do caso *Porth Elizabeth*, precursor do Compromisso Significativo, o juiz Albie Sachs defendeu a mediação como um modo eficiente de resolver conflitos de interesses sobre como concretizar princípios constitucionais em tensão. Ressaltou que a mediação pode reduzir as despesas com o litígio, diminuir as tensões entre as partes e ajudar a identificar pontos em comum e concessões que os dois lados possam fazer, de uma maneira que o processo judicial não seria capaz.[1012]

No Brasil, a utilização de métodos consensuais de solução de conflitos tem sido estimulada pelo Judiciário e pelo Legislativo. Desde 2010, o CNJ dá especial atenção ao tema, editando a Resolução nº 125/2010,[1013] que normatiza e estimula a conciliação e a mediação, reconhecendo as duas técnicas como instrumentos efetivos para a pacificação social e para a solução de litígios. No mesmo sentido, o CPC, em seu art. 3º, estabelece que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos devem ser estimulados pelos juízes e pelos demais atores do processo judicial.

Para entender por que um conciliador seria a melhor alternativa em ações estruturais, é importante compreender a diferença entre conciliação e mediação. A conciliação é um mecanismo autocompositivo de solução de conflitos, que conta com a participação de um terceiro imparcial e capacitado, o qual escuta ativamente as partes, conduz as discussões e, a partir do que for apresentado, pode sugerir soluções compatíveis com o interesse dos envolvidos ou, uma vez apresentada a solução pelas próprias partes, conduzi-la para que reflita o interesse dos envolvidos.[1014] Um bom conciliador, mediante a escuta ativa dos argumentos das partes, encontra pontos convergentes que, sendo mais bem discutidos, abrem espaço para concessões. Conforme o disposto no art. 165, § 2º, do

---

[1012] ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. **Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers (CCT 53/03)**. Johanesburgo, 2004. Parágrafo 42. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/7.html. Acesso em: 24 fev. 2023.

[1013] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 24 fev. 2023.

[1014] SALES, Lilia Maia de Morais; CHAVES, Emmanuela Carvalho Cipriano. Mediação e conciliação judicial- a importância da capacitação e de seus desafios. **Sequência** - Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, n. 69, p. 255-279, 2014. p. 261.

CPC, o conciliador atuará preferencialmente em conflitos objetivos, em que não houver vínculo anterior entre as partes, podendo sugerir soluções para o problema.

Já a mediação, segundo o mesmo art. 165, em seu §3º, é recomendada para casos em que há um vínculo anterior entre as partes, sendo tarefa do mediador auxiliar os interessados a compreenderem os elementos do conflito, de modo que possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificarem, por si próprios, as melhores soluções. Importante destacar que o mediador não sugere alternativas, apenas contribui para que as partes possam procurá-las, introduzindo, com suas técnicas, os critérios e os raciocínios que lhes permitirão um melhor diálogo e entendimento do conflito.[1015] Longe de ser uma técnica paternalista, a mediação foi pensada para devolver às partes o protagonismo sobre a solução de suas contendas.[1016] A Lei nº 13.140/2015[1017] complementa as disposições do CPC sobre mediação, estabelecendo princípios para a atuação do mediador, tanto no âmbito judicial quanto no extrajudicial, bem como regulamenta o procedimento de mediação.

Entre as duas técnicas de autocomposição, a conciliação parece a mais adequada ao litígio estrutural. Primeiro, porque há um conflito de caráter objetivo, entre partes que não possuem um relacionamento prévio a ser preservado.[1018] Segundo, porque a conciliação tem como objetivo essencial a construção de um acordo, enquanto a mediação, ainda que almeje a realização de um acordo, privilegia a desconstrução do conflito e a convivência pacífica entre os indivíduos, viabilizando a permanência das relações pessoais.[1019] Por último, enquanto o mediador estimula as partes a encontrarem a solução para o problema, sem opinar sobre como isso deve ocorrer, o conciliador tem um papel mais proativo. A construção consensual de soluções ainda é almejada, contudo, tendo em vista o tipo de litígio e de relação existente entre as partes, o conciliador

---

[1015] VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e prática da mediação**. Paraná: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, 1998. p. 15-16.
[1016] ALMEIDA, Tania. Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos, duas práticas diversas. SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Mediação de conflitos**: novo paradigma de acesso à justiça. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 85-94, p. 88.
[1017] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 13.140**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 24 fev. 2023.
[1018] PANTOJA, Fernanda Medina. Da mediação incidental. In.: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (org.). Teoria Geral da Mediação à luz do Projeto de Lei e do Direito Comparado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 185-239.
[1019] ALMEIDA, Tania. Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos, duas práticas diversas. SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Mediação de conflitos**: novo paradigma de acesso à justiça. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 85-94, p. 88-89; SERPA, Maria de Nazareth. Teoria e prática da mediação de conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 101.

aconselha e sugere medidas em prol de um acordo benéfico para os diferentes interesses. Sobre o tema, o Manual de Mediação e Conciliação do Justiça Federal reconhece a conciliação como técnica mais adequada para casos que envolvam o Estado e os cidadãos:

> Associa-se ao conciliador uma postura mais propositiva direcionada para disputas de cunho objetivo em que não haja, preferencialmente, um vínculo anterior entre as partes. O foco do conciliador, portanto, é a resolução amigável dessa disputa, contemplando-se os interesses das partes e as possibilidades concretas de acordo. Já o mediador atuaria em casos nos quais se verifique a existência de um relacionamento prévio entre as partes, havendo, portanto, maiores subjetividades a serem trabalhadas. Exemplos comuns são conflitos de família, de vizinhança, societários, comunitários, entre outros. [...] Na comparação entre esses meios, percebe-se o porquê de a conciliação ser mais difundida na Justiça Federal que a mediação. As disputas de competência dessa esfera advêm de conflitos essencialmente objetivos e com frequência travados entre a União, entidades autárquicas e empresas públicas e cidadãos.[1020]

A atuação do conciliador em uma ação estrutural difere do que normalmente acontece em outros processos judiciais. Enquanto o conciliador tradicional está acostumado a participar de uma única sessão entre duas partes, que buscam um acordo definitivo para encerrar o processo, o profissional que participará de uma Sala de Situação terá atuação prologada. A Sala deverá realizar diversas reuniões para discutir o plano de ação e, depois, ao longo de meses ou anos, irá se reunir para analisar a sua implementação e obter novos acordos parciais. É exatamente pela permanente necessidade de diálogo que se faz necessária a presença do conciliador. Ele não é um especialista no tema discutido, mas domina técnicas de negociação e sabe estruturar um ambiente favorável ao diálogo.[1021]

Vimos que na ADPF 709 os militares conduziram os trabalhos e definiram os termos do "diálogo", sem terem a capacitação técnica para estruturar um ambiente de negociações adequado. O conciliador não irá buscar um acordo definitivo, nem desempenhará a função de juiz. Deverá estruturar o ambiente de negociação, promover a colaboração e, quando necessário, especialmente quando os ânimos estiverem exaltados ou os participantes estiverem com dificuldade de fazer concessões, intervir em prol da obtenção de um acordo benéfico para os envolvidos.

[1020] CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Manual de Mediação e Conciliação da Justiça Federal**. Brasília, 2019. p. 61. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf. Acesso em: 24 fev. 2023.

[1021] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

É importante que o CNJ e os tribunais, por meio dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania,[1022] treinem profissionais específicos para atuar em ações estruturais. Os conciliadores devem estar preparados para uma Sala de Situação, que envolve representantes do grupo afetado, gestores públicos e representantes de ONGs ou da sociedade civil organizada, e que não se encerra com uma única reunião. Além disso, não podem levar a lógica bipolar do processo tradicional para um ambiente em que se discute um litígio estrutural. Em razão das especificidades mencionadas, é recomendável o treinamento específico para ações estruturais.

Outra opção é nomear um comissário, semelhante ao *special master* utilizado nos Estados Unidos, com a função de conduzir o diálogo e realizar o papel de conciliador nas reuniões.[1023] Nos Estados Unidos, o *master* é um estudioso experiente no tema do litígio, geralmente um ex-juiz ou professor universitário –, indicado pelo juiz para monitorar a implementação do plano de ação, propor medidas para aperfeiçoar a reforma estrutural ou para facilitar um acordo entre as partes.[1024] Na experiência norte-americana, é possível nomear um *special master* com a finalidade específica de favorecer a construção de acordos entre as partes.[1025] Sobre o tema, Mark Fellow e Roger Haydock explicam que:

> Os tribunais chegaram à conclusão de que a nomeação de um terceiro imparcial, a quem é concedida autoridade "quase-judicial" para agir como um intermediador entre o tribunal e as partes pode ser útil para chegar a um acordo. Este é especialmente o caso em litígios complexos envolvendo numerosas partes, 'especialmente quando as disputas são antigas e tornaram-se repetitivas e demoradas'.[1026]

Em seu art. 19, o PL nº 8.058/14 prevê figura semelhante, afirmando que o juiz poderá nomear comissário – semelhante ao *special master*, pertencente ou não ao Poder

---

[1022] "Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.". (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 24 fev. 2023).

[1023] VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 182.

[1024] ERASMUS, Deon; HORNIGOLD, Angus. Court supervised institutional transformation in South Africa. **Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad**, v. 18, n. 7, p. 2457-2501, 2015. p. 2462.

[1025] BRAZIL, Wayne D. Special masters in complex cases: Extending the judiciary or reshaping adjudication. **University of Chicago Law Review**, v. 53, n. 2, p. 394-423, 1986. p. 394-397.

[1026] FELLOWS, Mark A.; HAYDOCK, Roger S. Federal Court Special Masters: A Vital Resource in the Era of Complex Litigation. **William Mitchell Law Review**, v. 31, p. 1269-1298, 2004. p. 1280.

Público, que também poderá ser instituição ou pessoa jurídica, para a implementação e o acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações.[1027] No caso da Sala de Situação, a figura de um especialista no assunto, que também tivesse treinamento em técnicas de negociação e conciliação, poderia ser muito proveitosa para a construção de acordos e a manutenção de uma estrutura dialógica adequada.

A terceira sugestão é que o magistrado respeite os acordos firmados entre as partes, especialmente na construção do plano de ação. Em processos estruturais, é comum que a parte autora solicite a formulação de um plano de ação que será homologado e, eventualmente, complementado pelo juiz. Para favorecer o diálogo e a colaboração, o magistrado pode determinar que se o plano apresentado pela Administração Pública for aprovado pelos representantes do grupo, ele será automaticamente homologado. Por um lado, a medida daria autonomia para os representantes da coletividade, que teriam um maior poder de decisão sobre a política a ser implementada. Por outro, também há vantagem para a Administração Pública, que terá uma maior segurança sobre o conteúdo do plano, visto que o magistrado não irá modificá-lo ou complementá-lo. Novamente, fica clara a importância da assistência técnica independente aqui. Só faz sentido dar maior autonomia para as partes se os representantes do grupo tiverem apoio técnico para compreender o que for discutido e, assim, decidirem se concordam com as medidas apresentadas pelos agentes públicos.

Mas o que fazer quando não existir um consenso sobre o conteúdo do plano? Se a Sala de Situação funcionar bem, é provável que a versão final do plano, apresentada pelos gestores públicos, incorpore várias sugestões dadas pelos representantes do grupo. Assim, boa parte do plano seria aprovada por eles. Nos pontos em que não houver consenso, o magistrado pode analisá-los e, se for o caso, homologá-los. Nesse momento, pode receber auxílio técnico da Comissão Técnica de Monitoramento. Caso alguns pontos não sejam homologados, serão remetidos para a Sala de Situação junto com as justificativas pela recusa, para que haja nova deliberação sobre a questão.

No entanto, é possível que o pior cenário aconteça: o diálogo na Sala não foi produtivo e a Administração Pública apresentou um plano que incorpora poucas sugestões dos representantes do grupo. Nesses casos, o magistrado terá que analisar e, se

[1027] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. 2014 p. 7. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnk1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.

for o caso, homologar todo o plano. Aqui, ele deve ser especialmente prudente. Como não possui os conhecimentos necessários à formulação de políticas públicas, bem como não participou dos debates sobre a criação do plano, sua tarefa não é estabelecer um padrão de qualidade inatingível. Lembremos o que foi dito no capítulo 1: o objetivo do processo estrutural é transformar a realidade para proteger o mínimo existencial do grupo, não obter um estado de coisas ideal. Por isso, o juiz deve analisar as justificativas dos gestores públicos, as informações técnicas apresentadas pela Comissão de Monitoramento e, assim, concluir se o plano deve ser homologado, homologado com ressalvas ou rejeitado. Para auxiliar nessa difícil tarefa, o critério da razoabilidade, aplicado pela Corte Constitucional da África do Sul, é um bom referencial: não se busca a política pública perfeita, mas um plano de ação razoável, coerente, com um orçamento factível e capaz de implementar progressivamente os direitos fundamentais.[1028]

Por fim, a quarta sugestão: prezando pela publicidade, o juiz deve determinar que os órgãos governamentais que participarem da Sala disponibilizem todos os dados que possuam e que sejam necessários para um diálogo efetivo com o grupo afetado. Na ADPF 709, os depoimentos de Eloy Terena[1029] e do Assessor 01[1030] mostraram como a intransigência estatal para compartilhar informações relevantes pode comprometer a colaboração necessária à Sala. Além disso, é importante que sejam feitas atas das reuniões, resumindo as discussões e os principais encaminhamentos. O registro é importante não só para o magistrado, como também para o conhecimento da população, especialmente para os integrantes do grupo afetado que não participam da Sala.

4.3.3. A Sala Judicial de Monitoramento

Para casos especialmente complexos e que demandem um maior esforço de monitoramento, a criação de uma Sala Judicial de Monitoramento pode ser uma boa alternativa. Das medidas sugeridas neste capítulo, esta é a única exclusivamente destinada ao STF.

[1028] TAMBWE, Giteya. **The impact of the engagement principle on the right to have acces to adequate housing**: from reasonableness to engagement. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 14-15.
[1029] TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.
[1030] ASSESSOR 01. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

Ao estudarmos a experiência colombiana, vimos que a Corte Constitucional da Colômbia, nos casos mais complexos, cria uma Sala Especial de Seguimento, cuja função é acompanhar a implementação de suas decisões. Desde 2009, a Sala de Seguimento monitora o caso dos *desplazados* e o cumprimento da sentença T-25. Além disso, Salas também foram criadas para acompanhar a implementação da T-760/08,[1031] que trata de falhas estruturais no sistema de saúde do país, e nas sentenças T-388/13 e T-762/15,[1032] que tratam do ECI no sistema prisional colombiano.

Além de tomar decisões complementares à decisão estrutural proferida pela Corte, as Salas de Seguimento realizam audiências públicas de monitoramento, promovem o diálogo entre as partes, realizam sessões técnicas para compreender as dificuldades de implementação das reformas estruturais e o que pode ser feito para aprimorar a atuação estatal.[1033] Autores colombianos reconhecem a Sala como um mecanismo essencial para os bons resultados alcançados no caso dos deslocados internos.[1034]

De forma semelhante, proponho que, em casos mais complexos, o STF crie uma Sala Judicial de Monitoramento, para que o relator tenha uma estrutura de apoio no monitoramento da reforma estrutural. A Sala seria composta por três membros: o relator da ação, responsável por conduzir o processo de monitoramento, e dois juízes auxiliares, cedidos ao STF. Segundo o art. 13, XVI-A, do Regimento Interno do STF, compete ao Presidente do Tribunal designar magistrados para atuação como Juiz Auxiliar do Supremo Tribunal Federal em auxílio à Presidência e aos Ministros. Inclusive, a Sala pode integrar o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos, conforme esclarece o Assessor 04.[1035]

[1031] RODRÍGUEZ, Michael Cruz. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 117, p. 167-202, 2019. p. 183.
[1032] GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. p. 64.
[1033] GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. p. 32-33.
[1034] RODRÍGUEZ, Michael Cruz. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 117, p. 167-202, 2019. p. 191; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 111-112.
[1035] ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

A função do juiz auxiliar é ajudar o relator no exercício de suas atribuições, com pesquisas, novos argumentos e pontos de vista distintos. No processo de monitoramento, serão realizadas diversas audiências públicas e sessões técnicas. O relator pode ficar sobrecarregado na análise de todas as informações, prejudicando as decisões que precisará tomar durante a fase pós-decisional. O magistrado auxiliar colaboraria com o processamento das informações obtidas e com os debates que antecedem as decisões do relator, que, posteriormente, seriam submetidas a referendo pelo Plenário. A inclusão de juízes auxiliares em uma Sala de Monitoramento não é uma novidade, tendo em vista que a Corte Constitucional Colombiana adota esse modelo no seguimento à sentença T-25. Atualmente, um dos três integrantes da sala é o juiz Hernán Correa Cardozo, magistrado auxiliar da Corte desde 2009.

A ADPF 347 poderia ser o primeiro caso a ser monitorado por uma Sala como a proposta. Apesar de ter sido ajuizada em 2015, a ação segue pendente de julgamento, sem a adoção de medidas verdadeiramente estruturais. Porém, antes de se aposentar, o então ministro relator, Marco Aurélio Mello, votou favoravelmente a importantes pleitos da parte autora, como o dever de o Governo Federal elaborar um plano nacional, no prazo de três meses, para a superação do ECI em três anos, e a obrigação dos Estados e do Distrito Federal formularem planos específicos à realidade local, em harmonia com o apresentado pela União. Pela lista de pedidos, fica claro que monitorar a implementação da decisão não será tarefa fácil.

O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), que será tratado no próximo tópico, certamente auxiliará o Tribunal. No entanto, pela complexidade do caso, envolvendo a atuação coordenada da União e dos Estados para superar um litígio estrutural secular, a existência de uma Sala de Monitoramento autônoma, com magistrados capacitados para auxiliar o relator, pode dar respostas mais céleres, refletidas e fundamentadas, à semelhança do que ocorre na Colômbia.

4.3.4. O papel do CNJ no monitoramento de reformas estruturais

A Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe importantes novidades para o Judiciário, como a Súmula Vinculante e a repercussão geral do Recurso Extraordinário. Seguindo o exemplo de outras jurisdições, a Emenda também criou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Justiça. Os Conselhos Judiciais

e Ministeriais são uma alternativa para assegurar a independência e a efetividade institucional, bem como para promover a transparência e a responsabilização de agentes públicos.[1036] Dessa forma, o CNJ monitora o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e fiscaliza a atuação administrativo-financeira do Judiciário, sendo o principal responsável pela sua *accountability* interna.[1037] Apesar de integrar o Judiciário, estando hierarquicamente abaixo do STF, não exerce função jurisdicional.

O CNJ costuma ser lembrado pela sua atuação fiscalizatória e disciplinar,[1038] especialmente pelo monitoramento do desempenho institucional dos magistrados, pelo estabelecimento de metas anuais de produtividade e pela aplicação de sanções administrativas. Porém, ao longo dos anos, o seu papel ultrapassou a função de controle interno.[1039] Hoje, a instituição é essencial ao desenvolvimento de políticas públicas para o Judiciário, promovendo o acesso à justiça e a efetividade dos tribunais.[1040] Além disso, atua como um importante colaborador para o cumprimento das decisões do Judiciário, especialmente do STF. Não à toa, nos debates sobre os pedidos cautelares da ADPF 347, o ministro Celso de Mello[1041] afirmou que o CNJ funciona como verdadeira *longa manus* do Tribunal.

Em suas entrevistas, os dois Ministros[1042] defenderam a utilização do CNJ como responsável pelo acompanhamento de decisões estruturais do Tribunal. Haja vista sua

---

[1036] GAROUPA, Nuno. GINSBURG, Tom. Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence, **The American Journal of Comparative Law**, v. 57, p. 103-134, 2009. p. 104-105.

[1037] ROBL FILHO, Ilton Norberto. ***Accountability* e independência judiciais**: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no estado democrático de direito brasileiro. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Rio de Janeiro, 2012. p. 238.

[1038] OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público**, n. 68, v. 3, p. 631-656, p. 645-649, 2017.

[1039] ROCHA, Rodrigo Silva. **A efetivação dos direitos humanos no sistema carcerário e sua relação com o Conselho Nacional de Justiça**: análise da atuação do Departamento Carcerário do Conselho Nacional de Justiça em relação ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário. 2021. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 63

[1040] ROCHA, Rodrigo Silva. **A efetivação dos direitos humanos no sistema carcerário e sua relação com o Conselho Nacional de Justiça**: análise da atuação do Departamento Carcerário do Conselho Nacional de Justiça em relação ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário. 2021. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 63

[1041] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015. p. 87. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 14 abr. 2023.

[1042] MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

atuação em prol da efetividade judicial e do desenvolvimento de políticas públicas relacionadas ao Judiciário, o CNJ pode funcionar como um importante parceiro no monitoramento de reformas estruturais, tanto para o STF, quanto para outras instâncias judiciais.

Por um lado, o CNJ pode dar suporte para ações estruturais no STF, especialmente quando tratarem de falhas estruturais relacionadas ao sistema de justiça, como é o caso da ADPF 347. Na petição inicial, a parte autora pede que o Plano Nacional para a superação do ECI seja submetido à análise técnica do CNJ, bem como requer que a sua implementação seja monitorada pelo DMF.[1043] O DMF também auxiliaria o Tribunal na análise do Plano Nacional, para eventual homologação. Posteriormente, a parte autora aditou a inicial, requerendo que o Plano Nacional para a superação do ECI fosse elaborado pelo próprio DMF.[1044]

Os pedidos são justificados, tendo em vista a experiência do Conselho nesse tema e a estrutura técnica que possui para monitorar o sistema prisional. Em 2009, a Lei nº 12.106[1045] criou o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), que tem como principais objetivos: monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça em relação à prisão provisória e definitiva; planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva; acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas; e acompanhar e monitorar projetos relativos à abertura de novas vagas e ao cumprimento da legislação pertinente em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas.

[1043] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015. p. 72. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560. Acesso em: 16 jun. 2023.

[1044] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Memoral do Arguente. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015. p. 14-15. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560. Acesso em: 16 jun. 2023.

[1045] BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 12.106**. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12106.htm. Acesso em: 14 abr. 2023.

Com o objetivo de superar o ECI do sistema prisional, o DMF firmou diversos Acordos e Termos de Cooperação Técnica com diferentes instituições, nacionais e internacionais, buscando desenvolver soluções para o problema.[1046] Como exemplo, vale ressaltar o Acordo de Cooperação Técnica Internacional nº 001/2018, firmado entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), objetivando desenvolver estratégias para o enfrentamento da crise no sistema prisional e a implementação do Sistema Eletrônica de Execução Unificado (SEEU).[1047] Dessa forma, o DMF contou com o apoio de especialistas para o desenvolvimento de políticas em prol da cidadania e da garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade.[1048] Originalmente, a colaboração entre CNJ e PNUD iria até 2021, mas foi prorrogada até 2023, para que todas as metas do acordo fossem alcançadas.

Além disso, em 2018, o CNJ, juntamente com o PNUD e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, criou o programa Justiça Presente, hoje chamado Fazendo Justiça. O programa iniciou a sua terceira fase em 2022 e tem como objetivos principais: "[...] (a) aperfeiçoar os procedimentos de porta de entrada, (b) garantir a regularidade no cumprimento da decisão judicial nas medidas penais e socioeducativas e (c) qualificar a inclusão social na porta de saída.".[1049] O CNJ também firmou acordos com Tribunais de Justiça, Prefeituras, Assembleias Legislativas e Ministério Público, o que mostra a disposição e a capacidade do órgão para construir um diálogo interinstitucional entre os diferentes atores que precisam atuar em um problema tão complexo.[1050]

No âmbito da ADPF 635, o STF também reconheceu o CNJ como relevante ator no processo de monitoramento. Em 03.02.2022, em julgamento de embargos de declaração, o Tribunal determinou, por unanimidade, a criação de grupo de trabalho sobre

---

[1046] ROCHA, Rodrigo Silva. **A efetivação dos direitos humanos no sistema carcerário e sua relação com o Conselho Nacional de Justiça**: análise da atuação do Departamento Carcerário do Conselho Nacional de Justiça em relação ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário. 2021. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 81-84.

[1047] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acordo de Cooperação Técnica Internacional nº 001/2018**. Brasília, 2018. p. 17-18. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/01/27d4222256e60491d649e3d2e1ab5674.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

[1048] ROCHA, Rodrigo Silva. **A efetivação dos direitos humanos no sistema carcerário e sua relação com o Conselho Nacional de Justiça**: análise da atuação do Departamento Carcerário do Conselho Nacional de Justiça em relação ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário. 2021. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. p. 81-84.

[1049] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Fazendo Justiça**. On-line, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/sobre-o-programa/. Acesso em: 14 abr. 2023.

[1050] FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FREITAS, Elen Cristina Lima; LAMARÃO NETO, Homero. O sistema prisional brasileiro e a ADPF 347: o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo CNJ. **Revista Jurídica do Cesupa**, v. 3, n. 1, p. 116-140, 2022. p. 135.

Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos, integrante do Conselho Nacional de Justiça. A determinação foi atendida em dezembro do mesmo ano, mediante a Portaria nº 422,[1051] que instituiu o Grupo de Trabalho intitulado "Polícia Cidadã – Redução da Letalidade Policial". A composição do Grupo buscou assegurar diversidade e participação, integrando, além de pesquisadores e funcionários públicos, representantes de ONGs e movimentos sociais que atuam no tema, como a Anistia Internacional, a Comissão Arns, a Educafro e o Instituto Sou da Paz.

A atuação do CNJ, todavia, não precisa ser restrita às ações estruturais no STF, podendo auxiliar no monitoramento de decisões estruturais proferidas em outras instâncias. Dois Observatórios, que compõem a estrutura orgânica da instituição, podem ser úteis nessa tarefa. O primeiro é o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade, Grande Impacto e Repercussão, criado em 2019, seis dias após o rompimento da barragem de Brumadinho. O Observatório é resultado da colaboração entre o CNJ e o CNMP, tendo como principais tarefas: 1. Levantar dados estatísticos; 2. Monitorar o andamento processual e as soluções dos casos de grande impacto e repercussão; 3. Propor medidas para aperfeiçoamento dos procedimentos em busca da solução do conflito; 4. Promover a integração entre membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras instituições nacionais e internacionais.[1052] Composto originalmente por 14 membros, todos integrantes do CNJ e do CNMP, o Observatório passou a contar, a partir de 11.11.2019, com a participação do Advogado-Geral da União, do Defensor Público-Geral Federal e do Presidente da OAB, todos com *status* de observadores.

Inicialmente, o Observatório selecionou quatro casos inaugurais para monitorar: o rompimento da barragem na Mina do Córrego do Feijão, ocorrido em Brumadinho; o rompimento da barragem do Fundão, ocorrido em Mariana; o incêndio na Boate Kiss, ocorrido em Santa Maria; e a chacina de Auditores do Trabalho, em Unaí. Em 2021, novos casos foram incluídos, como a pandemia de Covid-19, o desmatamento da Amazônia Legal e o risco de desastre geológico em bairros de Maceió. Mais do que

---

[1051] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 422/2020**. Institui Grupo de Trabalho intitulado "Polícia Cidadã - Redução da Letalidade Policial", em atendimento à decisão proferida nos autos da ADPF n. 635 do Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original2124512022122763ab62a3af9dd.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

[1052] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria Conjunta nº 01/2019**. Institui o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. Brasília, 2019. p. 2-3. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2019/2019.Portaria--Conjunta--CNMP-CNJ.01.2019-1.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

critérios técnicos e objetivos, a seleção de casos parece seguir uma pauta política, acompanhando casos com maior comoção social, em nível nacional.[1053] Alguns dos exemplos mencionados, como Brumadinho e Mariana, são litígios estruturais. Dessa forma, casos de grande complexidade e repercussão, especialmente em matéria ambiental, podem contar com o apoio do Observatório para fins de monitoramento, mesmo que estejam em primeira instância.

O segundo exemplo é o Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, instituído em 2020.[1054] Dentre as justificativas para a sua criação, está a necessidade de acompanhamento de questões envolvendo a temática de Direitos Humanos, sobretudo no que se refere à democratização do acesso à justiça, ao combate da violência institucional, às garantias dos direitos dos jurisdicionados e à proteção de pessoas em situação de risco. São atribuições do Observatório: municiar a atuação do Poder Judiciário na formulação de políticas, projetos e diretrizes no âmbito do Poder Judiciário; executar iniciativas e projetos sobre a temática de direitos humanos; elaborar estudos e pareceres sobre questões estratégicas de direitos humanos; propor a celebração de acordos de cooperação. O CNJ poderia incluir na lista de atribuições a função de monitorar a implementação de decisões estruturais relacionadas a graves violações de direitos humanos, possibilitando que o Observatório forneça subsídio técnico para casos de grande repercussão que se encontram em primeira instância.

Apesar do seu potencial para o monitoramento de reformas estruturais, o STF e os magistrados responsáveis por ações estruturais não podem confiar unicamente no CNJ na fase pós-decisional. Os juízes precisam reter a jurisdição sobre o caso e acompanhar o que de fato está sendo feito, a partir dos relatórios produzidos pelo órgão. Deixar o processo de seguimento nas mãos de uma instituição capacitada, porém desprovida de função jurisdicional, pode produzir resultados frustrantes, como ocorreu em *Grootboom*.

No caso, a Corte Constitucional indicou que a *South African Human Rights Commission* (SAHRC) seria a responsável por acompanhar a implementação de sua decisão. Enquanto os relatórios da Comissão apontavam as falhas do governo em cumprir com as ordens judiciais, a Corte sul-africana deixou claro que não tinha mais jurisdição

---

[1053] MATTOS, Karina Denari Gomes de; MOURA, Lincoln Antônio Andrade de; BALBI, Guilherme. O Observatório Nacional e a cooperação entre Conselhos Judiciais e Ministeriais no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 3, p. 1033-1059, 2021. p. 1049-1050.

[1054] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 190/2020**. Institui o Grupo de Trabalho denominado "Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário" e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original164854202010065f7c9ff66d893.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

sobre o caso.[1055] Consequentemente, em caso de desrespeito à decisão ou de continuação do litígio estrutural, uma nova ação teria que ser apresentada, demandando novos esforços e gastos do grupo afetado pela falta de moradia.[1056] A experiência sul-africana serve de alerta: órgãos públicos tecnicamente capacitados para o monitoramento de decisões, como o CNJ, são parceiros importantes, mas não substituem a necessidade do acompanhamento judicial.

4.3.5. Sites de divulgação como ferramenta de publicidade e consulta pública

Por fim, a utilização da internet como ferramenta de acesso à informação não poderia ser ignorada. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, em 2021, o número de domicílios brasileiros com acesso à internet subiu para 65,6 milhões (90% dos lares brasileiros).[1057] Houve significativo aumento de acesso à internet na zona rural, saindo de 57,8% dos domicílios, em 2019, para 74,7%, em 2021. A crescente utilização de redes sociais, de buscadores digitas e de sites de notícias, facilita o acesso à informação e o acompanhamento de casos relevantes por parte da população. Diante disso, a internet pode ser um importante instrumento na publicização de informações sobre processos estruturais, bem como para a consulta da população interessada.[1058]

Ao longo da pesquisa, foram apresentados exemplos, no Brasil e em outros países, de como sites de divulgação são utilizados para promover transparência nas ações estruturais. Na Colômbia, a Corte Constitucional mantém um site específico para as Salas de Seguimento das sentenças T-25[1059] e T-760.[1060] Nos sites, é possível acompanhar os avanços no processo de monitoramento; conhecer a estrutura da Sala de Seguimento e a sua forma de atuação; acessar autos de seguimento proferidos pela Sala; assistir aos

---

[1055] LANGFORD, Malcolm. Housing Rights Litigation: Grootboom and Beyond. *In*: LANGFORD, Michael; DUGARD, Jamie; MADLINGOZI, T.. **Socio-Economic Rights in South Africa**: Symbols or Substance? Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 187-225, p. 194.

[1056] PILLAY, Kameshni. Implementation of Grootboom: Implications for the enforcement of socio-economic rights. **Law, Democracy & Development**, v. 6, n. 2, p. 255-277, 2002. p. 273-274.

[1057] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Brasília, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101963_informativo.pdf. Acesso em: 2 maio 2023.

[1058] MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais)**: características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. p. 93-95.

[1059] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Integrantes da Sala de Seguimento**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/integrantes.php. Acesso em: 20 jul. 2022.

[1060] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-760-08/. Acesso em: 2 maio 2023.

vídeos das audiências públicas; consultar documentos relevantes e acompanhar os informes periódicos sobre os casos.

No Brasil, há duas experiências importantes. A primeira é a ACP do Carvão,[1061] na qual foi criado um site para divulgar informações relevantes sobre a ação. Nele, é possível acessar relatórios sobre a implementação dos programas de reparação ambiental; conhecer a estrutura e o funcionamento do Grupo Técnico de Assessoramento, bem como acompanhar os relatórios técnicos produzidos pelo GTA. O segundo exemplo é o site da Fundação Renova,[1062] que contém informações como a estrutura e o funcionamento da Fundação; os TACs que ensejaram a sua criação; os valores investidos na reparação ambiental e pagos às famílias das vítimas; um canal de ouvidoria, para denúncias contra agentes e parceiros da Fundação no trabalho de reparação ambiental, dentre outros dados relevantes.

Apesar da utilidade da criação de um site sobre o litígio estrutural, os exemplos mencionados têm duas importantes limitações, que precisam ser corrigidas em experiências futuras.

Primeiro, o grande objetivo dos sites em ações estruturais parece ser divulgar informações consideradas relevantes para o público. Realmente, a divulgação de informações confiáveis é importante para assegurar a publicidade e o monitoramento das ações do governo. Porém, reduzir os sites de divulgação apenas a esse objetivo faz com que sejam subutilizados. Uma das principais vantagens de manter sites nesses casos é a possibilidade de dialogar com o público, especialmente com os membros da comunidade afetada.[1063] Assim, é preciso manter um canal de denúncias e reclamações, o que ajudará a saber quando medidas estatais forem descumpridas ou não forem eficazes. Dos sites mencionados, apenas o da Fundação Renova disponibiliza meios para contatar a sua ouvidoria. Criou-se, inclusive, um canal confidencial, cujo objetivo é registrar e acompanhar relatos de condutas de colaboradores, terceiros contratados e subcontratados que violem os princípios éticos e os padrões de conduta da Fundação, os direitos humanos e a legislação vigente.

[1061] ACP DO CARVÃO. **Site destinado à publicidade das informações relacionadas à ação**. Disponível em: http://acpcarvao.com.br/login/index.php. Acesso em: 16 jan. 2023.

[1062] FUNDAÇÃO RENOVA. **Quem somos**. 2023, *on-line*. Disponível em: https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/. Acesso em: 19 jan. 2023.

[1063] MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais)**: características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. p. 97-98.

Além disso, é interessante desenvolver formas de consultar membros do grupo atingido em questões relevantes por meio dos sites. A criação de um cadastro digital, que possibilite ao cidadão acessar uma parte especial do site, em que possa acompanhar informações de especial relevância para o grupo e participar de consultas públicas, pode aproximar os integrantes do grupo afetado às discussões feitas na ação. Atualmente, já há possibilidade de participação do cidadão na consulta pública de projetos de lei em discussão na Câmara dos Deputados e no Senado. Da mesma forma, não há razões para não abrir a mesma possibilidade em casos estruturais, possibilitando a manifestação de quem, geralmente, fica de fora das discussões. Mesmo que a consulta tenha apenas caráter opinativo, já será um avanço importante na escuta dos integrantes do segmento social afetado.

Em segundo lugar, os sites não falham apenas na criação de mecanimos de diálogo com a comunidade. Falham também na finalidade principal que buscam: divulgação de informações relevantes sobre o processo. O site da ACP do Carvão é um exemplo, já que poucas informações e relatórios são disponibilizados. Uma de suas principais funções é divulgar o trabalho do GTA, todavia, o último relatório disponibilizado data de 2018. Não há informações sobre relatórios feitos posteriormente ou, caso não tenham sido elaborados, não há explicações sobre isso no sítio virtual. Se utilizado como na ACP do Carvão, o site de divulgação cria uma transparência ilusória: algumas informações relevantes são publicizadas, mas não sabemos quais outras estão faltando, por que não são divulgadas ou como podem ser acessadas. Quando utilizados, os sites de divulgação precisam fazer jus ao nome: divulgar amplamente as informações relevantes e estarem atualizados, disponibilizando relatórios e demais documentos relevantes para a população.

4.4. *Contempt of Court*: a importância de sanções no processo estrutural

As alternativas apresentadas até aqui podem se tornar irrelevantes, caso os agentes públicos responsáveis pela reforma estrutural decidam não colaborar. Do que adiantariam uma Sala de Situação, a realização de audiências públicas ou a disponibilização de informações na internet, se os gestores deliberadamente ignorarem ou desobedecerem às decisões judiciais? O risco de descumprimento é uma preocupação sempre presente em ações estruturais. Afinal, por mais que o Judiciário reconheça uma realidade como inconstitucional e aponte quais as obrigações do Poder Público, ele não

possui o poder da espada ou a chave de cofre.[1064] Sem o engajamento do Executivo e do Legislativo, as decisões estruturais terão, no máximo, efeitos simbólicos.

Anteriormente, mencionei alguns casos em que o deliberado descumprimento de ordens judiciais comprometeu ou dificultou a resolução do litígio estrutural. Na África do Sul, há *Mamba*, em que o governo da província de *Gauteng* ignorou a ordem da Corte Constitucional para realizar um Compromisso Significativo, seguindo com o despejo dos deslocados internos.[1065] No Brasil, há o caso da ADPF 709. Após a criação da Sala de Situação, os integrantes do governo federal, responsáveis pela condução do diálogo, decidiram encerrá-la e seguir o trabalho sozinhos, desrespeitando a decisão do ministro Luís Roberto Barroso.[1066] Além disso, apresentaram três planos insuficientes para proteger os grupos indígenas na pandemia, sendo que apenas o quarto foi aprovado, com ressalvas e necessitando de melhorias. Em sua entrevista, o Assessor 01, falando da ADPF 709, mostra como os agentes públicos podem descumprir a ordem judicial:

> No caso dos indígenas, o STF determinou a elaboração de um plano para o enfretamento da Covid-19 nos povos indígenas. O governo apresentou a primeira, rejeitamos. A segunda, rejeitamos. A terceira, rejeitamos. Apenas na quarta aprovamos parcialmente. Aí, eles apresentaram a quinta versão, tentando voltar a atrás do que já tinha sido apresentado na quarta. Porque o objetivo deles é que o plano não funcione. Existe ineficiência, mas também existe má-intenção. Pelas informações concedidas por especialistas consultados por nós, e que já tinham colaborado com o Executivo antes, sabíamos que o governo tinha as informações necessárias e sabiam o que deveria ser feito. Mas as pessoas capazes de fazer algo a respeito são afastadas quando não se tem vontade política de enfrentar o problema. Os planos de monitoramento apresentados pelo governo também eram problemáticos, pois não apresentavam parâmetros para de fato medir o que estava sendo feito. Pedimos para que o governo reelaborasse o plano várias vezes. Mas tentavam sempre reduzir o trabalho e a qualidade do plano piorava.[1067]

Se, por um lado, o deliberado descumprimento de decisões estruturais traz graves consequências, por outro, a possibilidade de sancionar os responsáveis pelo descumprimento é um tópico pouco abordado em pesquisas sobre processos estruturais. Em regra, os autores que estudam o tema, especialmente aqueles que defendem o modelo

---

[1064] HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. Nova York: Oxford University Press, 2008. p. 380.
[1065] RAY, Brian. Engagement's Possibilities and Limits as a Socioeconomic Rights Remedy. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 9, n. 3, p. 399-425, 2010. p. 407.
[1066] TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese; GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021. p. 2185-2186.
[1067] ASSESSOR 01. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

experimentalista, falam de sanções de forma genérica, alegando que se trata de algo raro e eventual, já que pode comprometer o diálogo e a colaboração entre o Judiciário e os agentes públicos.[1068] Para os mais críticos, a aplicação de sanções por descumprimento a medidas estruturais configura verdadeira ameaça à democracia e à separação de poderes.[1069]

Discordo desses pressupostos. De fato, a aplicação de sanções não é o centro do processo estrutural, tampouco deve ser uma medida corriqueira.[1070] No modelo experimentalista, o juiz atua como um coordenador da resolução do problema, possibilitando um maior engajamento entre os gestores públicos e os grupos afetados, para que dialoguem e construam as melhores soluções para o problema. Idealmente, a solução deve ser obtida por meio do engajamento significativo e da colaboração em boa-fé, não por meio da coação.

O cenário ideal, no entanto, pode se apresentar bem distante da realidade. Nesse caso, quando os gestores públicos deliberadamente não colaborarem com a resolução do litígio, desrespeitando as decisões judiciais que fixam medidas estruturais, é preciso responsabilizá-los pela desobediência e adotar medidas que favoreçam o cumprimento da ordem judicial.[1071] Como explica Susan Sturm,[1072] o sucesso de reformas estruturais depende do sistema de incentivos utilizado para influenciar a conduta dos gestores públicos e fazê-los colaborar, sendo a sanção por desacato um dos fatores utilizado para obter a cooperação.

Na tradição do *common law*, quando há desacato à ordem judicial, fala-se em *contempt of court*, instituto que busca assegurar o respeito à dignidade do Judiciário e o cumprimento de suas decisões.[1073] Remontando ao século XII,[1074] a pena para o *contempt*

[1068] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1101, 2004. p. 1073.
[1069] NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 7, n. 2, p. 395-411, 1984. p. 405-406.
[1070] DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. p. 132.
[1071] VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficácia de estas decisiones. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 67-86, p. 80-82.
[1072] STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: Strategies of judicial intervention in prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, Pennsylvania, v. 138, p. 805-912, 1990. p. 882-884.
[1073] GOLDFARB, Ronald. The history of the contempt power. **Washington University Law Quarterly**, Saint Louis, v. 1961, n. 1, p. 1-29, 1961. p. 6-7.
[1074] GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. **Washington University School of Law**, Washington, v. 88, n. 5, p. 1247-1280, 2011. p. 1249.

of court já foi a execução sumária daquele que desacatava a ordem judicial.[1075] No direito anglo-saxão, será considerada desacato a prática de qualquer ato que ofenda um tribunal na administração da justiça: tumultuar audiências, negar-se a prestar testemunho, ofender magistrados e, principalmente, descumprir uma ordem judicial.[1076]

O *contempt of court* costuma ser classificado de duas formas: direto ou indireto; civil ou criminal.[1077] No direto, a desobediência ocorre na presença do magistrado, enquanto o indireto se dá fora do tribunal.[1078] Já a diferença entre o *contempt* civil e o criminal é mais complicada, havendo divergências sobre o critério a ser adotado como diferenciação. Seguirei o critério da finalidade da sanção imposta àquele que descumpre a ordem judicial.

No civil, as sanções aplicadas buscam fazer com que os responsáveis pelo cumprimento da ordem judicial sigam o que foi determinado. Nesse caso, o principal prejudicado pelo desacato é uma das partes processuais, que tem o seu direito material prejudicado.[1079] Os tribunais americanos costumam falar que o responsável pelo desacato tem a chave da sua cela (*keys to his cell*), já que ficará livre da sanção assim que acatar a decisão judicial.[1080] Por outro lado, no criminal, é instaurado processo contra os agentes que descumpriram a ordem judicial, com o objetivo de punir a conduta. A sanção aplicada não cessará com o cumprimento da ordem judicial, já que sua função principal não é promover o cumprimento da decisão. Em um único caso, é possível aplicar tanto o *contempt* civil quanto o criminal,[1081] sendo a multa e a prisão as medidas utilizadas em ambos.[1082]

[1075] DUDLEY JR, Earl C. Getting Beyond the Civil/Criminal Distinction: A New Approach to the Regulation of Indirect Contempts. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 79, n. 5, p. 1025-1098, 1993. p. 1034.
[1076] GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. **Washington University School of Law**, Washington, v. 88, n. 5, p. 1247-1280, 2011. p. 1248.
[1077] GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. **Washington University School of Law**, Washington, v. 88, n. 5, p. 1247-1280, 2011. p. 1253-1254.
[1078] ASSIS, Araken de. O *contempt of court* no direito brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 111, jul./set., p. 1-27, 2003. p. 4.
[1079] CARPENA, Márcio Louzada. Os poderes do juiz no *Common Law*. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 10, p. 85-114, jan./jun. 2009. p. 97.
[1080] DUDLEY JR, Earl C. Getting Beyond the Civil/Criminal Distinction: A New Approach to the Regulation of Indirect Contempts. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 79, n. 5, p. 1025-1098, 1993. p. 1032.
[1081] GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. **Washington University School of Law**, Washington., v. 88, n. 5, p. 1247-1280, p. 1249, 2011.
[1082] DOBBS, Dan B.. Contempt of Court a Survey. **Cornell Law Review**, Ithaca, v. 56, n. 2, p. 183-284, jan. 1971. p. 267-269.

Como explica Ada Pellegrini,[1083] a possibilidade de aplicar sanções em casos de descumprimento à ordem judicial é uma condição de possibilidade para o exercício da função jurisdicional. Sem meios para assegurar o respeito às suas decisões, o Judiciário poderia se tornar um poder nulo, sempre dependente da boa vontade daqueles que devem cumprir as suas determinações. Nos três países aqui estudados, é possível responsabilizar aqueles que descumprem ordens judiciais em ações estruturais. Tanto a Corte Constitucional da Colômbia[1084] como o Supremo Tribunal da Índia[1085] já cogitaram ou aplicaram sanções a agentes públicos que descumpriram ordens em ação estruturais. Já na África do Sul, ainda que a Corte Constitucional adote uma postura mais deferente e não costume recorrer ao *contempt of court*, diversos autores sul-africanos defendem a sua importância e maior utilização em litígios estruturais.[1086]

No Brasil, a Lei nº 10.358/2001 alterou o art. 14 do CPC de 1973, introduzindo o *contempt* civil[1087] em nosso ordenamento. A alteração legislativa inseriu o inciso V, o qual previa o dever que as partes têm de cumprir com exatidão as decisões judiciais e de não criar embaraços à sua implementação. Além disso, o parágrafo único determinava que a violação ao inciso V seria um ato atentatório ao exercício da jurisdição, podendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa em montante a ser fixado de acordo com a gravidade da conduta e não superior a vinte por cento do valor da causa. Com as referidas alterações, os deveres de boa conduta processual foram estendidos para além das partes e de seus procuradores, alcançando todos aqueles que de qualquer forma participam do processo.[1088]

[1083] GRINOVER, Ada Pellegrini. Ética, abuso do processo e resistência às ordens judiciárias: o *contempt of court*. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 26, n. 102, p. 219-227, abr./jun. 2001. p. 219-220.
[1084] COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 334/06**. Bogotá, 2006. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2006/A334-06.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.
[1085] DEVA, Surya. Public interest litigation in India: A critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, 2009. p. 28-29.; CHANDRACHUD, Chintan. Structural Injunctions and Public Interest Litigation in India. *In*: YAP, Po Jen (ed.). **Constitutional Remedies in Asia**. Nova York: Routledge, 2019. p. 121-137, p. 128.
[1086] SWART, Mia. Left out in the cold? Crafting constitutional remedies for the poorest of the poor. **South African Journal on Human Rights**, v. 21, n. 2, p. 215-240, 2005. p. 240; SWANEPOEL, Philip. **The potential of structural interdicts to constitute effective relief in socio-economic rights cases**. 2017. 220f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2017. p. 187; VILJOEN, Sue-Mari; MAKAMA, Saul Porsche. Structural relief – a context-sensitive approach. **South African Journal on Human Rights**, v. 34, n. 2, p. 209-230, 2018. p. 215.
[1087] SILVA, Osmar Vieira da. O *contempt of court* (desacato à ordem judicial) no Brasil. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, v. 4, n. 4, p. 91-111, 2018. p. 95.
[1088] WAMBIER, Luiz Rodrigues. O *contempt of court* na recente experiência brasileira – anotações a respeito da necessidade premente de se garantir efetividade às decisões judiciais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 30, n. 119, p. 35-56, jan. 2005. p. 37.

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

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

Primeiro, é preciso estabelecer *quem*[1089] deve ser responsabilizado pelo desacato: a pessoa jurídica de direito público ou o servidor público?[1090] A primeira opção, mais comum, é aplicar a multa ao órgão público ou ao ente federado responsável pela reforma estrutural ou pelo cumprimento da decisão.[1091] Nesse caso, seria a pessoa jurídica de direito público que estaria em *contempt* e, por isso, deveria pagar a multa fixada pelo magistrado. Entretanto, essa nem sempre é uma boa alternativa. Isso porque a aplicação de multas elevadas aos órgãos públicos encarregados da solução do litígio pode prejudicar ainda mais o grupo que carece da atuação estatal. O pagamento de valores elevados pode comprometer os serviços prestados pelo Estado e reduzir as verbas que poderiam ser investidas na resolução do problema,[1092] gerando efeito oposto ao pretendido com a aplicação da multa.

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

[1089] BARBOSA, Adriana Villa-Forte de Oliveira. **O Contempt of court no direito brasileiro e norte-americano**. 2010. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. p. 52.

[1090] MARQUES, Elmer da Silva; BELLINETTI, Luiz Fernando. A antecipação da tutela inibitória em face da Fazenda Pública e o destinatário das medidas coercitivas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 31, n. 141, p. 72-93, nov. 2006. p. 72.

[1091] HIRSCHHORN, James M. Where the Money Is: Remedies to Finance Compliance with Strict Structural Injunctions. **Michigan Law Review**, Ann Arbor, v. 82, n. 8, p. 1815-1877, 1984. p. 1842-1843.

[1092] GROSSENBACHER, Karla. Implementing Structural Injunctions: Getting a Remedy When Local Officials Resist. **The Georgetown Law Journal**, Washington, v. 80, n. 6, p. 2227-2258, 1992. p. 2244.

mesmo magistrados de instâncias inferiores, pode sofrer o *contempt of court*.[1093] O mesmo ocorre no Brasil, já que tanto o art. 14, V, do CPC de 1973, como o art. 77 do atual CPC, estabelecem que qualquer destinatário da ordem judicial pode ser responsabilizado pelo *contempt*.

Restringir a multa à pessoa jurídica de direito público permitiria que agentes públicos desafiassem a autoridade judicial sem a pressão psicológica de serem financeiramente responsabilizados por suas ações. Para que a multa seja realmente persuasiva, a sua aplicação ao encarregado da reforma estrutural deve ser uma possibilidade expressamente considerada. O político ou servidor público encarregado de cumprir a decisão deve saber que, em caso de deliberada omissão ou afronta à ordem judicial, não poderá se esconder atrás dos cofres públicos e que seu patrimônio pessoal poderá responder pelo seu desacato.[1094] Nesse mesmo sentido, argumenta Araken de Assis:

> Pois bem: no caso de descumprimento à ordem judicial, travestida de provimento mandamental (art. 14, V), o servidor e o agente públicos sujeitam -se à pena do art. 14, parágrafo único. Arruda Alvim percebeu, corretamente, que a sanção se dirige ao "destinatário precípuo da ordem". Ora, tais pessoas, cujo comportamento se subordina ao princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/88), se revelam suscetíveis à ameaça da multa. É pouco provável que desafiem o órgão judicial, arrostando a conseqüência de se verem apenados. Razões individuais, a exemplo da promoção iminente e o amor próprio, tornam o servidor apegado à rotina inflexível do cumprimento espontâneo. Depois, transitada em julgado a decisão, a inscrição da multa como dívida ativa do Estado ou da União, e, em seguida, a execução da respectiva certidão, constituem atos de competência de outros servidores, nada propensos a deixar de praticar atos de ofício para eximir colega desconhecidos, ainda mais sob a fiscalização sempre aterrorizante do Ministério Público. Assim, a ameaça é real e efetiva, atingindo os objetivos da técnica de pressão psicológica.[1095]

Mas como aplicar a multa ao servidor ou agente político, se nem sempre serão diretamente ou completamente responsáveis pelo cumprimento da ordem judicial? Isso nos leva ao *quando*. Nem sempre será possível identificar um ou alguns agentes públicos como responsáveis pelo descumprimento de medidas estruturais. Logo, a multa individual não será possível em todo caso de descumprimento. Como diretrizes para determinar a

---

[1093] GUERRA, Marcelo. *Contempt of Court*: efetividade da jurisdição federla e meios de coerção no Código de Processo Civil e prisão por dívida – tradição no sistema anglo-saxão e aplicabilidade no direito brasileiro. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (org.). **Execução contra a Fazenda Pública**. Brasília, Centro de Estudos Judiciários, 2003. p. 310-331, p. 319.

[1094] SILVA, Osmar Vieira da. O contempt of court (desacato à ordem judicial) no Brasil. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, v. 4, n. 4, p. 91-111, 2018. p. 102.

[1095] ASSIS, Araken de. O contempt of court no direito brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 28, n. 111, p. 18-37, jul./set. 2003. p. 30.

aplicação da multa ao servidor público ou a agentes políticos, o magistrado deve analisar se: 1. O agente estava ciente da ordem judicial e de seu papel no cumprimento da decisão?; 2. A desobediência foi resultante de uma ação culposa?; 3. Era viável o cumprimento da ordem?

Primeiro, é importante que o juiz verifique se o servidor sabia da existência da ordem judicial e de que era o seu dever, como representante da instituição ou como responsável direto pela implementação da medida, cumprir a determinação judicial.[1096] O agente não pode ser pego de surpresa, sendo-lhe aplicada uma multa por uma ação que desconhecia. Por isso, é muito importante que o magistrado, já na primeira decisão estrutural, deixe claro que há a possibilidade de aplicação de multa por desacato à ordem judicial e estabeleça quais servidores ou agentes políticos serão considerados como responsáveis pela implementação da ordem.[1097] Se a ação estabelecida pelo Judiciário não estiver sob o poder de decisão do agente, ele não deve ser responsabilizado.[1098]

Segundo, é preciso analisar se houve culpa na atuação do servidor, ou seja, se ele deliberadamente descumpriu uma ordem judicial ou se agiu com negligência para com suas funções institucionais. Nos Estados Unidos, há discussão sobre a influência da responsabilidade subjetiva na aplicação do *contempt*, sendo reconhecida a responsabilidade objetiva no caso de *contempt* civil.[1099] Não defendo essa possibilidade no processo estrutural. O objetivo do *contempt of court* não é caçar culpados ou fazer com que os servidores trabalhem com medo de serem responsabilizados objetivamente. Na verdade, deve funcionar como um incentivo para que o Poder Público não ignore as decisões estruturais. O objetivo primordial continua sendo a construção dialógica e colaborativa da solução. À medida que agentes públicos reiteradamente desrespeitarem as ordens judiciais, revelando a sua negligência ou deliberada má vontade em cumprir as ordens judiciais, é que se deve recorrer à aplicação da multa.

É importante ressaltar: em regra, o *contempt* não deve ser aplicado no primeiro caso de descumprimento, sendo recomendável que o magistrado reserve a aplicação de multa para casos de desobediência grave e reiterada. Primeiro, porque isso pode

---

[1096] HAZARD JR., Geoffrey C.; TARUFFO, Michele. **American Civil Procedure**: An Introduction. New Haven: Yale University Press, 1993. p. 202.
[1097] SILVA, Osmar Vieira da. O contempt of court (desacato à ordem judicial) no Brasil. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, v. 4, n. 4, p. 91-111, 2018. p. 94.
[1098] MARQUES, Elmer da Silva; BELLINETTI, Luiz Fernando. A antecipação da tutela inibitória em face da Fazenda Pública e o destinatário das medidas coercitivas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 31, n. 141, p. 72-93, nov. 2006. p. 84.
[1099] DOBBS, Dan B.. Contempt of Court: a Survey. **Cornell Law Review**, Ithaca, v. 56, n. 2, p. 183-284, jan. 1971. p. 261.

comprometer o ambiente de colaboração e diálogo que o juiz está tentando construir na ação. Segundo, porque a aplicação de sanções também gera desgaste institucional para o Judiciário, que deve guardar o seu capital institucional para situações de graves descumprimentos e afrontas diretas à sua autoridade. Por último, porque a repetida aplicação de multas pode banalizar o *contempt of court*, que deve ser visto como uma medida excepcional, utilizada em casos de grave ameaça à dignidade da justiça. Assim, quando a desobediência se torna reiterada, será mais fácil identificar a responsabilidade subjetiva.

Em terceiro lugar, o magistrado deve analisar se a ordem judicial realmente poderia ser cumprida. Falta de recursos, entraves burocráticos, efeitos sistêmicos não previstos, dentre outros fatores, podem fazer com que os agentes públicos não consigam cumprir a decisão, ainda que estivessem com boa-fé. Nesses casos, poderão justificar a sua conduta perante o juízo, que não deve sancioná-los.[1100] O magistrado deve compreender o que ocorreu e, diante da nova realidade, verificar o que os agentes públicos precisam para cumprir o que foi determinado. Por outro lado, alegações genéricas de falta de recursos não são suficientes para escusar o Poder Público. É preciso demonstrar que, de fato, não havia como cumprir a ordem judicial e por que inexistiam os recursos necessários.

Quanto à viabilidade do cumprimento, o magistrado precisa atentar para um ponto relevante: é possível que uma ordem seja "cumprida" e, mesmo assim, estejamos diante de um ato atentatório à dignidade da justiça. A atuação do governo federal na ADPF 709 exemplifica bem a possibilidade. Ainda que elaborasse o plano de ação, seu objetivo claramente era retardar o enfrentamento do problema e fazer o mínimo possível para proteger as comunidades indígenas. Como explicou o Assessor 01,[1101] cada novo plano era uma tentativa de diminuir o trabalho da União e apresentar respostas insuficientes para o litígio. Trata-se de um falso cumprimento da ordem judicial. Ao tentarem fazer o mínimo, o governo simulava colaboração, quando, na verdade, queria atrasar a solução do problema. Nesse caso, o *contempt of court* também poderia ser aplicado por responsabilidade subjetiva.

[1100] DOBBS, Dan B.. Contempt of Court: a Survey. **Cornell Law Review**, Ithaca, v. 56, n. 2, p. 183-284, jan. 1971. p. 266.

[1101] ASSESSOR 01. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

Por fim, é preciso estabelecer *como* o procedimento de desacato irá ocorrer. O incidente que origina a aplicação da multa pode ser requisitado por uma das partes ou de ofício pelo juízo.[1102] Em seguida, deve-se informar o servidor ou agente político de que a sua conduta pode configurar desacato à ordem judicial e ato atentatório à dignidade da justiça,[1103] passível de multa. A primeira comunicação pode gerar um efeito psicológico relevante, mostrando para o agente que o Judiciário realmente considera a possibilidade de aplicar o *contempt* e que o seu patrimônio pode ser atingido. Se após a comunicação o servidor cumprir a decisão, recomenda-se que o incidente seja encerrado.[1104]

No entanto, o servidor pode seguir sem cumprir a decisão e decidir apresentar as suas justificativas para o juízo. É nesse momento que o magistrado irá analisar os três pontos anteriores: O agente tinha ciência do seu dever? Há responsabilidade subjetiva? O cumprimento da ordem era objetivamente viável? Feito isso, e respeitado o direito ao contraditório e à ampla defesa,[1105] o magistrado pode concluir que, de fato, houve ato atentatório à dignidade da justiça. Caso chegue a essa conclusão, recomendo que informe ao servidor ou agente e lhe dê um último prazo para cumprir a decisão.[1106] A insistência em dar oportunidades para o cumprimento espontâneo faz parte da ideia do experimentalismo, que favorece o diálogo e a colaboração, não a coação. Além disso, o *contempt* civil não busca a punição do agente, mas tão somente o cumprimento da ordem judicial.

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

---

[1102] HAZARD JR., Geoffrey C.; TARUFFO, Michele. **American Civil Procedure**: An Introduction. New Haven: Yale University Press, 1993. p. 203.
[1103] BARBOSA, Adriana Villa-Forte de Oliveira. **O Contempt of court no direito brasileiro e norte-americano**. 2010. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. p. 51.
[1104] HAZARD JR., Geoffrey C.; TARUFFO, Michele. **American Civil Procedure**: An Introduction. New Haven: Yale University Press, 1993. p. 203.
[1105] BARBOSA, Adriana Villa-Forte de Oliveira. **O Contempt of court no direito brasileiro e norte-americano**. 2010. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. p. 79-80.
[1106] DOBBS, Dan B.. Contempt of Court a Survey. **Cornell Law Review**, Ithaca, v. 56, n. 2, p. 183-284, jan. 1971. p. 269.

jurídico de atos inconstitucionais. Nessa situação, os ministros deverão estimar o valor da causa com base na repercussão econômica do litígio e, só então, aplicar a multa.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, busquei demonstrar que o processo estrutural em nosso País não é só uma realidade: é uma necessidade. Se desenvolvido com base nos princípios da participação, da publicidade e da justificação, as críticas apresentadas no capítulo 1, especialmente a objeção da capacidade institucional e da legitimidade do Judiciário, podem ser mitigadas. Ao mesmo tempo, o processo estrutural funcionaria não como uma antítese, mas como um instrumento complementar e fortalecedor do regime democrático. Para concluir, ressalto seis ideias que podem ser úteis a pesquisadores na área e aos que atuam em ações estruturais:

1. O processo estrutural só faz sentido se adotarmos uma concepção de democracia que não é apenas eleitoral, mas deliberativa, participativa e liberal. Sim, a vontade da maioria é parte constitutiva do regime democrático. Porém, se os Poderes majoritários ignoram grupos minoritários, fazendo com que os seus direitos fundamentais sejam sistematicamente violados, haverá uma atuação inconstitucional que precisa ser enfrentada. Nesse caso, a democracia não pode ser usada como uma razão para perpetuar um cenário antidemocrático. Não será suficiente dizer para esses grupos que continuem lutando no Legislativo e no Executivo indefinidamente, na esperança de que um dia recebam a atenção devida.

Se o Executivo e o Legislativo permanecerem omissos diante de um litígio estrutural, ou pemaneção com uma atuação que compromete gravemente direitos fundamentais, cabe ao Judiciário reconhecer a violação constitucional e retirá-los da inércia. Isso não é antidemocrático. Real desrespeito à democracia é ignorar a situação de minorias e, como um mantra, repetir que esperem pelos Poderes eleitos, alegando respeito a fórmulas antigas de separação de poderes elaboradas por John Locke e Montesquieu. Ao proteger grupos vulneráveis, promover a *accountability* da Administração Pública e incluir novos argumentos no debate público, a atuação do Judiciário pode, na verdade, fortalecer a democracia.

2. Defender o processo estrutural democrático não significa apoiar um Judiciário populista, que representa com fidedignidade a vontade do povo, ou que é composto por indivíduos mais iluminados do que os políticos. O processo estrutural é democrático quando possibilita a participação dos grupos vulneráveis, já excluídos das arenas políticas, e promove a publicidade e a justificação da Administração Pública. Os três

princípios desenvolvidos nesta tese objetivam ampliar a participação social e aprimorar a atuação do Executivo e do Legislativo. O Judiciário não pode, nem deve, atuar como um substituto dos outros Poderes. É, na verdade, um colaborador.

3. A insatisfação é inerente ao processo estrutural. Faço essa afirmação, que pode parecer contraditória, não sob a perspectiva de acadêmicos e operadores do Direito. Afirmo isso tentando enxergar o litígio estrutural na perspectiva de quem sofre as suas consequências práticas. Ao longo do trabalho, reiterei que não se deve buscar um estado de coisas ideal, já que é típico das ações estruturais a construção de realidades, no máximo, satisfatórias. Mesmo em exemplos exitosos, como no caso das creches públicas em São Paulo, há perdas no caminho. Em 2020, a fila foi zerada. Mas o que aconteceu nesse meio tempo? Muitas das crianças que aguardavam uma vaga e que tinham direito à educação de qualidade foram definitivamente prejudicadas. Por outro lado, seria inviável sanar a falta de vagas de uma vez só. Isso deixa claro o difícil, ainda que necessário, sacrifício feito pelos processos estruturais: em detrimento da proteção imediata da dimensão subjetiva de direitos fundamentais, foca-se nos melhores resultados de médio e longo prazos.

Aqueles que atuam nesses processos devem estar cientes dessa dificuldade. Pela demora na reforma estrutural, direitos fundamentais seguirão em violação enquanto o plano de ação é desenvolvido e gradualmente implementado. Ao final, mesmo que melhorias significativas sejam alcançadas, é provável que os membros do grupo afetado ainda estejam insatisfeitos e apontem falhas a serem superadas.[1107]

Isso não anula a importância do processo estrutural. É um alerta para a necessidade de alinhar as expectativas sobre quais resultados devemos esperar. O processo não é capaz de corrigir, sozinho, problemas originados em questões socioeconômicas antigas e complexas. O que ele pode fazer é transformar a realidade para que os direitos fundamentais afetados sejam minimamente assegurados quando as outras instâncias do Poder Público já deixaram claro que nada farão. Além disso, serve como instrumento para a luta política dos grupos vulneráveis, já que as violações sofridas ganharão maior espaço no debate público.

4. Para que a insatisfação com o resultado seja mitigada, é preciso identificar quais ações estruturais serão aceitas pelo Judiciário. A qualidade da intervenção estrutural é mais importante do que o número de ações conhecidas. Para realizar um

[1107] SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: Institutional Reform Litigation as Litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, p. 1994-2036, 1999. p. 1997-1998.

acompanhamento eficiente, os juízes, e o STF, em especial, precisam saber escolher as suas batalhas. Nos últimos anos, houve um aumento significativo de ADPFs que tratam de litígios estruturais e mencionam o Estado de Coisas Inconstitucional. Por um lado, isso mostra que as ações estruturais estão ganhando relevância como instrumento de proteção de grupos vulneráveis; por outro, revela o risco de banalização e superlotação do Judiciário, comprometendo a qualidade de sua atuação. É imprescindível que o STF fixe parâmetros claros para determinar quais as ações urgentes e que podem ser tratadas pela via judicial. Além de aliviar as demandas do Tribunal nessa matéria, servirão de parâmetro para os juízes que estão tendo os primeiros contatos com ações estruturais, mas têm dúvidas sobre como identificar um litígio estrutural apto a ser tratado judicialmente.

5. As sugestões do capítulo 4 foram baseadas em experiências dos países estudados e de casos brasileiros. No entanto, o fato de algo ter funcionado em diversas circunstâncias passadas não significa que seguirá funcionando no futuro. Temos a tendência de realizar induções: ao ver um determinado fenômeno repetidas vezes, acreditamos ter descoberto um modelo universal, que funcionará em todas as outras circunstâncias semelhantes. O pensamento indutivo, ainda que seja psicologicamente convincente, é logicamente falho.

É possível que os resultados se repitam. Porém, podem não ocorrer novamente. Karl Popper[1108] demostrou como o raciocínio indutivo é equivocado, já que nunca teremos a certeza de que os acontecimentos passados se repetirão. Em contrapartida, o autor propõe a falibilidade como característica distintiva do conhecimento científico.[1109] Formulamos uma hipótese, um modelo explicativo da realidade, e a testamos constantemente, a fim verificar se ela resiste à experiência. Se a hipótese sobrevive, seguimos utilizando-a.

Qual a aplicação da falibilidade ao processo estrutural? Tudo o que foi dito, por mais que tenha funcionado em casos passados, precisa ser testado. As alternativas apresentadas têm relevantes razões que justificam a sua implementação no Brasil. Mas é a experiência que mostrará quais delas são adequadas aos processos estruturais, quais melhorias devem ser feitas e quais outros mecanismos devem ser adotados. A máxima do pensamento pragmático, atribuída a Charles Sanders Peirce,[1110] é que o critério último

---

[1108] POPPER, Karl. **The Logic of Scientific Discovery**. Londres: Routledge, 2005. p. 3-7.
[1109] POPPER, Karl. **A vida é aprendizagem**: epistemologia evolutiva e sociedade aberta. Tradução de Paula Taipas. Lisboa: Edições 70, 2001. p. 26.
[1110] PEIRCE, Charles Sanders. How to Make Our Ideias Clear. **Popular Science Monthly**, Nova York, v. 12, p. 286-302, jan. 1878. p. 293.

para a validação de uma ideia são as suas consequências práticas. No caso dos processos estruturais, a máxima é útil e precisa ser levada a sério. Por isso, além da análise da eficiência dos mecanismos propostos pelos agentes processuais, é importante que os acadêmicos produzam mais pesquisas empíricas na área. Saber os resultados que as ações estruturais têm produzido e quais mecanismos estão sendo úteis é essencial para seguir aprimorando a tutela estrutural.

6. Pensar em formas de solucionar os litígios estruturais fora do Judiciário é mais importante do que concentrar todos os esforços no processo judicial. A judicialização não deve ser a primeira opção, funcionando como alternativa subsidiária quando as demais alternativas falharem. Os trabalhos produzidos sobre o tema chamam a atenção para a existência de realidades inconstitucionais, que vitimam principalmente os grupos mais vulneráveis e que existem há muito tempo, mesmo que não fossem chamadas de litígios estruturais. O Judiciário pode ajudar em alguns casos, todavia, sua capacidade para garantir a plena efetivação de direitos fundamentais é limitada.[1111] Soluções mais rápidas, eficientes e duradouras serão obtidas com um real esforço e colaboração da sociedade civil organizada, das ONGs, do Executivo, do Legislativo, do Ministério Público, da Defensoria Pública e de outras instituições relacionadas ao litígio específico.

A luta pelo projeto transformador da Constituição deve seguir principalmente fora do Judiciário, sendo essencial pensar em novas estratégias para solucionar os litígios estruturais. No entanto, quando todas as alternativas falharem e um grupo vulnerável tiver seus direitos fundamentais sistematicamente violados, o Judiciário, caso provocado, deve estar preparado para identificar a realidade como inconstitucional e fornecer uma tutela estrutural adequada.

[1111] CHILTON, Adam S.; VERSTEEG, Mila. Courts' Limited Ability to Protect Constitutional Rights. The **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 85, n. 2, p. 293-336, mar. 2018. p. 308-317.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Ativismo judicial**: os perigos de se transformar o STF em inimigo ficcional. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 40, n. 242, p. 21-47, abr. 2015. Disponível em: http://www.bvr.com.br/abdpro/wp-content/uploads/2016/03/Ativismo-e-Instrumentalidade-do-Processo-v.-digital.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 113, n. 3, p. 633-729, 2000. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Ackerman_The_New_Separation_of_Powers_HLR.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

ACKERMAN, Bruce. The Rise of World Constitutionalism. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 83, p. 771-797, 1997. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1073748. Acesso em: 3 jun. 2023.

ACP DO CARVÃO. **Site destinado à publicidade das informações relacionadas à ação**. Disponível em: http://acpcarvao.com.br/login/index.php. Acesso em: 16 jan. 2023.

ÁFRICA DO SUL. **Breaking New Groung**. Pretória, 2004. Disponível em: http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/South-Africa-Breaking-New-Ground-BNG.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

ÁFRICA DO SUL. Constituição (1996). **Constitution of The Republic of South Africa Nº 108 of 1996**. Pretória, 1996. Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, CCT 23/96**. Joanesburgo, 1996. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1996/26.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Mazibuko and Others vs. City of Johannesburg and Others (CCT 39/09)**. Joanesburgo, 2009. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2009/28.pdf. Acesso em: 26 nov. 2022.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign and Others**. Joanesburgo, 2002. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2002/15.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs city of Johannesburg**. Joanesburgo, 2008. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v Thebelisha Homes and Others**. Joanesburgo, 2008. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZAGPHC/2008/255.pdf. Acesso em: 23 mar. 2020.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Residents of Joe Slovo Community, Western Cape v Thebelisha Homes and Others**. Joanesburgo, 2011. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2011/8.pdf. Acesso em: 23 mar. 2020.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. **Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers (CCT 53/03)**. Johanesburgo, 2004. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/7.html. Acesso em: 1 jan. 2021.

ÁFRICA DO SUL. High Court of South Africa (Transvaal Provincial Division). **Mamba and Other v. Minister of Social Development nº 36573/08**. Joanesburgo, 2008. Disponível em: http://www.saflii.org/za/cases/ZAGPHC/2008/255.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

ÁFRICA DO SUL. **Population Registration Act**. Pretória, 1950. Disponível em: https://disa.ukzn.ac.za/sites/default/files/pdf_files/leg19500707.028.020.030.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

AGÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Deslocados internos**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/#:~:text=S%C3%A3o%20pessoas%20deslocadas%20dentro%20de,fronteira%20internacional%20para%20buscar%20prote%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 12 jul. 2022.

AHUJA, Monika Sangeeta. **Public Interest Litigation in India**: a socio-legal study. 412 f. Tese (Doutorado em Direito) – Department of Government and Department of Law, University of London, Londres, 1995. Disponível em: http://etheses.lse.ac.uk/1417/1/U084680.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

AKSHAYA PATRA FOUNDATION. **What is Mid-Day Meal?**. Disponível em: https://www.akshayapatra.org/indias-mid-day-meal-scheme. Acesso em: 3 out. 2022.

ALBERT, Richard. Counterconstitutionalism. **Dalhousie Law Journal**, Halifax, v. 31, p. 1-54, set. 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424055. Acesso em: 3 jun. 2023.

ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. **International Journal of Constitutional Law**, Nova Iorque, v. 3, n. 4, p. 572-581, out. 2005. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/article/3/4/572/792008. Acesso em: 3 jun. 2023.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, balanceamento e racionalidade. **Ratio Juris**, João Pessoa, v. 16, n. 2, p. 131-140, jun. 2003. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4191688/mod_resource/content/%201/Leitura

%20Obrigat%C3%B3ria%20Semin%C3%A1rio%2007%20%28texto1%29.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Tania. Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos, duas práticas diversas. SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Mediação de conflitos**: novo paradigma de acesso à justiça. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 85-94.

AMADO, Marco Aurélio Nascimento. **Da juristocracia à ampliação do acesso jurisdicional à sociedade civil e o prelúdio para uma Corte Constitucional brasileira**: a experiência da Corte Constitucional Colombiana em perspectiva. Tese (Pós-Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 1, n. 76, p. 183-212, jan./jun. 2020. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2065. Acesso em: 3 jun. 2023.

ANDRADE, Mário Cesar da Silva. **Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal como seara argumentativa**: cientificismo, discursividade e democracia na abordagem dos argumentos pelos Ministros. 2015. 356 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Inovação) - Faculdade de Direito, Universidade de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/2325. Acesso em: 3 jun. 2023.

ANDRADE, Tatiane Costa de. **Medidas executivas atípicas**: a interpretação do art. 139, inciso IV, do CPC e suas controvérsias. 2020. 231f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/42546168/DISSERTA%C3%87%C3%83O_DE_MESTRADO_Medidas_Executivas_at%C3%ADpicas_a_interpreta%C3%A7%C3%A3o_do_art_139_inciso_IV_do_CPC_e_suas_controv%C3%A9rsias. Acesso em: 3 jun. 2023.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de coisas inconstitucional no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres**: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas. 2023. 351 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.

ARAUJO, Thiago Cardoso; FERREIRA JR, Fernando; MONTENEGRO, Lucas Dos Reis. Consequencialismo, pragmatismo e análise econômica do direito: semelhanças, diferenças e alguns equívocos. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2106-2130, 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/59004. Acesso em: 3 jun. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, 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: Juspodivm, 2017. p. 423-448.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do TRF1**, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152. Acesso em: 3 jun. 2023.

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas JUS**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 25-45, 2014. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/2885/2308. Acesso em: 3 jun. 2023.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/184. Acesso em: 3 jun. 2023.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. Pragmatismo Jurídico como [Meta]Teoria Normativa da Decisão Judicial: Caracterização, estratégias e implicações. *In*: SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 171-211.

ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Constitucionalismo transformador: entre casas de máquinas e "engenharia social judicial". **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2557-2594, 2022. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/70939. Acesso em: 3 jun. 2023.

ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. *In*: MALDONADO, Daniel Bonilla. **Constitutionalism of the Global South**: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 129-162.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. **Quem somos**. 2023, *on-line*. Disponível em: https://apiboficial.org/sobre/. Acesso em: 1 fev. 2023.

ASSESSOR 01. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

ASSESSOR 02. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Fortaleza, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

ASSESSOR 03. **Depoimento** [jul. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

ASSESSOR 04. **Depoimento** [mar. 2023]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2023. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

ASSIS, Araken de. O contempt of court no direito brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 28, n. 111, p. 18-37, jul./set. 2003.

ASSIS, Richard. Violência contra indígenas: aumento de assassinatos, invasões de terras e violações de direitos durante pandemia são denunciados pelo Cimi. **G1,** Distrito Federal, 28 de outubro de 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/10/28/violencia-contra-indigenas-aumento-de-assassinatos-invasoes-de-terras-e-violacoes-de-direitos-durante-pandemia-sao-denunciados-pelo-cimi.ghtml. Acesso em: 9 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMENTRIA; CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS; TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Judicialização da Saúde na Justiça Federal do Ceará**. Fortaleza, 2023. Disponível em: https://abjur.shinyapps.io/saudeJFCE/. Acesso em: 14 jun. 2023.

AUGUS, Vanessa Mary. **The mechanism of meaningful engagement in socio-economic rights cases as an enabler for the realisation of transformation and capacity building of the poor**. 2018. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. Disponível em: https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/70101/Augus_Mechanism_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 jun. 2023.

BALKIN, Jack M.. **Constitutional Redemption**: Political Faith in an Unjust World. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

BARBOSA, Adriana Villa-Forte de Oliveira. **O Contempt of court no direito brasileiro e norte-americano**. 2010. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/handle/10/2708#:~:text=O%20contempt%20of%20court%20stricto,obstruir%20a%20administra%C3%A7%C3%A3o%20da%20justi%C3%A7a.. Acesso em: 3 jun. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, ago. 2018. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/5294/3967. Acesso em: 3 jun. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Processos estruturais: três desafios a enfrentar. *In*: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022. p. 307-321.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, p. 23-50, 2015. p. 39-42. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3180. Acesso em: 03 jun. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium** - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498. Acesso em: 12 jul. 2023.

BATEUP, Christine. The Dialogic Promise - Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review**, Nova Iorque, v. 71, n. 3, p. 1109-1180, 2005. Disponível em: https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1/. Acesso em: 3 jun. 2023.

BATISTA, Felipe Vieira. **A recuperação judicial como processo coletivo**. 2017. 155f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/25064. Acesso em: 3 jun. 2023.

BAUERMANN, Desirê. **Formas de obtenção do cumprimento das decisões que determinam um fazer ou não fazer**: estudo do sistema norte-americano e sua adoção pelo sistema brasileiro. 2010. 205 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/41466/1/Tese%20-%20vers%c3%a3o%20final.pdf. Acesso em: 7 jun. 2023.

BAUM, Lawrence. The Supreme Court in American Politics. **Annual Review of Political Science**, [*S. l.*], v. 6, n. 1, p. 161-180, jun., 2003. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085526. Acesso em: 3 jun. 2023.

BAXI, Upendra. Taking suffering seriously: Social action litigation in the Supreme Court of India. **Third World Legal Studies**, Valparaiso, v. 4, n. 1, p. 107-132, 1985. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/144549317.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

BEDI, Shruti. The Power of Judicial Review: Judicial Chutzpah or Judicial Desideratum. *In*: KHURSHID, Salman; LUTHRA, Sidharth; MALIK, Lokendra; BEDI, Shruti (ed.). **Judicial Review**: Process, Powers, and Problems. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. p. 277-292.

BENVINDO, Juliano Zaiden, The Seeds of Change: Popular Protests as Constitutional Moments. **Marquette Law Review**, Milwaukee, v. 99, n. 2, p. 363-426, 2015. Disponível em: https://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol99/iss2/5/. Acesso em: 3 jun. 2023.

BERTOLETTI, Luciane. **O direito à boa administração pública em face da discricionariedade administrativa**. 2020. 125f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em:

https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/5654/1/Luciane%20Bertoletti%20Dissertacao%20Revisada-Revisada%2005.10.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

BHADOO, Suneeta. **Public Interest Litigation**: Problems and Perspectives. 2009. 377 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculty of Law Maharaja Ganga Singh University, Bikaner, 2009.

BHAGWATI, P. N.; DIAS, C. J. The judiciary in India: A hunger and thirst for justice. **NUJS Law Review**, Calcutá, v. 5, n. 2, p. 171-188, 2012. Disponível em: http://nujslawreview.org/wp-content/uploads/2016/12/pn-bhagwati-and-cj-dias.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

BHUWANIA, Anuj. Courting the people: the rise of public interest litigation in post-emergency India. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, Durham, v. 34, n. 2, p. 314-335, 2014. Disponível em: https://muse.jhu.edu/article/554576/pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

BILCHITZ, David. Giving socio-economic rights teeth: The minimum core and its importance. **South African Law Journal**, Centurion, v. 119, n. 3, p. 484-501, 2002.

BIRCHFIELD, Lauren; CORSI, Jessica. Between starvation and globalization: realizing the right to food in India. **Michigan Journal of International Law**, Ann Arbor, v. 31, n. 4, p. 691-764, 2009. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/mjil/vol31/iss4/1/. Acesso em: 3 jun. 2023.

BLANDÓN, Luisa Fernanda Cano. Los límites de la justicia dialógica en la protección de los derechos sociales en Colombia. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, v. 1, n. 49, p. 131-158, maio/ago. 2021. Disponível em: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/7147. Acesso em: 3 jun. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo. **A política externa sul-africana**: do apartheid a Mandela. 2003. 445 f. Tese (Doutorado em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais) – Curso de Ciências Sociais, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2003.

BRAND, Jacobus Frederick Danie. **Courts, socio-economic rights and transformative politics**. 2009. 312 f. Tese (Doutorado em Direito) - Stellenbosch University, Stellenbosch, 2009.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial v. Diálogos Constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRANDÃO, Rodrigo; NUNES, Daniel Capecchi. O STF e as entidades de classe de âmbito nacional: a sociedade civil e seu acesso ao controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 164-

196, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29775. Acesso em: 3 jun. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.106**. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12106.htm. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.986/2014**. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Manual de Mediação e Conciliação da Justiça Federal**. Brasília, 2019. p. 61. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf. Acesso em: 24 fev. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria Conjunta nº 01/2019**. Institui o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2019/2019.Portaria--Conjunta--CNMP-CNJ.01.2019-1.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acordo de Cooperação Técnica Internacional nº 001/2018**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/01/27d4222256e60491d649e3d2e1ab5674.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Fazendo Justiça**. On-line, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/sobre-o-programa/. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. 2022, *on-line*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/sumario-executivo-jn-v3-2022-2022-09-15.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais 2023**. 2023, *on-line*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/metas-nacionais-aprovadas-no-16o-enpj.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois**: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. Brasília, 2021. p. 6-7. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 190/2020**. Institui o Grupo de Trabalho denominado “Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário” e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original164854202010065f7c9ff66d893.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 422/2020**. Institui Grupo de Trabalho intitulado “Polícia Cidadã - Redução da Letalidade Policial”, em atendimento à decisão proferida nos autos da ADPF n. 635 do Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original2124512022122763ab62a3af9dd.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 32**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 24 fev. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias – INFOPEN**. Brasília: Ministério da Justiça – DEPEN, fevereiro de 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2020.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE E FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Portaria Conjunta nº 4.094/2018**. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas. Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **União firma acordo com o MPF para ANM fiscalizar barragens de mineração no país**. 2019, *on-line*. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/uniao-firma-acordo-com-o-mpf-para-anm-fiscalizar-barragens-de-mineracao-no-pais. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória nº 1.168**. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública; do Meio Ambiente e Mudança do Clima; da Defesa; do Desenvolvimento e Assistência

Social, Família e Combate à Fome; e dos Povos Indígenas, no valor de R$ 640.074.000,00, para o fim que especifica. Brasília, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1168.htm. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 736/2015**. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.192.577 - RS**. Relator: Ministra Laurita Vaz. Voto da relatora. Brasília, 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=EREsp%201192577. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso em Habeas Corpus nº 100.446**. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Brasília, 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RHC%27.clap.+e+@num=%27100446%27)+ou+(%27RHC%27+adj+%27100446%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.064.009**. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=a%E7%E3o+civil+p%FAblica+e+ind%EDgenas&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.517.973**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=EREsp%201192577. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 931.513**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2010_220_capPrimeiraSecao.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 682**. Decisão monocrática do relator. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF682.pdf. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2015a. Disponível em:

https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10499116. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 42**. Brasília, 1992. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266170. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 894**. Brasília, 1993. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346674. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.033**. Decisão monocrática do relator. Relator: Luiz Fux. Brasília, 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313026178&ext=.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 527**. Brasília, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314765393&ext=.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132**. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Arguente: Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015c. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 682**. Decisão monocrática do relator. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF682.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760**. Voto da relatora. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, 2020b. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 786**. Decisão monocrática do relator. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2021a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345629715&ext=.pdf. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 822**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2021b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6150239. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 866**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2021c. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347092070&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973**. Petição inicial. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 2022a. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6404537. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976**. Petição inicial. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2022b. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Petição inicial. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020c. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2020d. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 991**. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Edson Fachin. 2022c. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 682**. Decisão monocrática do relator. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF682.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Corte Aberta**: painéis estatísticos. 2022, online. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html. Acesso em: 21 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 143.641**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2018a. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 188.820**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2021e. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755414015. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 271.286/RS**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2000. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 592.581**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2015b. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 592.581**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2015b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308563123&ext=.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 594.018/RJ**. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Jurisprudencia/STF-%20RE%20594018 RJCarencia%20de%20professores.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Brasília, 2023. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 790**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022d. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdfhttps://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRAZIL, Wayne D. Special masters in complex cases: Extending the judiciary or reshaping adjudication. **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 53, n. 2, p. 394-423, 1986. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4461&context=uclre. Acesso em: 3 jun. 2023.

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. **Constitutional Courts as Positive Legislators**: A Comparative Law Study. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

BRIAN, Ray. **Engaging with Social Rights**: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BRIERLEY, Alyssa. PUCL v. Union of India: Political Mobilization and the Right to Food. *In*: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 212-240.

BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 2, p. 296-331, abr. 2017. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/article/15/2/296/3917623. Acesso em: 3 jun. 2023.

BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. **Perspectives On Politics**, [*S. l* .], v. 12, n. 2, p. 375-393, jun. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241642701_The_law's_majestic_equality_the_distributive_impact_of_litigating_social_and_economic_rights. Acesso em: 3 jun. 2023.

BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e gestão democrática do processo**: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Thoth, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-47.

BUDLENDER, Geoff. The role of the courts in achieving the transformative potential of socio-economic rights: panel discussion. **ESR Review**: Economic and Social Rights

in South Africa, v. 8, n. 1, p. 9-11, 2007. Disponível em: https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/AJA1684260X_318. Acesso em: 3 jun. 2023.

BURGOS, Karla Eugenia Rodríguez. Democracia y tipos de democracia. *In*: MORALES, Xóchiti A. Arango; PAZ, Abraham A. Hemández. **Ciencia Política**: Perspectiva Multidisciplinaria. 2015. p. 49-66.

BUTLER, Brian E. Legal Pragmatism: Banal or Beneficial as a Jurisprudential Position?. **Essays in Philosophy**, v. 3, n. 2, p. 269-286, 2002. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/48857054.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

CABALLERO, Jackeline Saravia; FERNÁNDEZ, Andrea Rodríguez. Los desplazados forzados internos en el estado de cosas inconstitucional, un asunto pendiente. **Prolegómenos**, Bogotá, v. 18, n. 35, p. 121-134, jun. 2015. Disponível em: https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/814/565. Acesso em: 3 jun. 2023.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR.; Hermes. Entidades de Infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolutions facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 44, n. 287, p. 445-483, jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 24 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. 2014 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnk1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.

CÂMARA JUDICIAL DE PROTEÇÃO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO. **Regimento Interno**. Florianópolis, 2022. Disponível em: https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2022/11/EDITAL-N%C2%BA-2.2022.GR-ANEXO.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

CÂMARA, Alexandre Antônio Franco Freitas. Dimensão processual do princípio do devido processo constitucional. **Revista de Estudos e Debates**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 55-68, 2017.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Processo reestruturante de família. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 48, n. 338, p. 277-298, abr. 2023. Disponível em: https://amaerj.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Processo-reestruturante-familia.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Juspodivm, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARMO, Cláudio Márcio do. Grupos minoritários, grupos vulneráveis e o problema da (in) tolerância: uma relação linguístico-discursiva e ideológica entre o desrespeito e a manifestação do ódio no contexto brasileiro. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, v. 1, n. 64, p. 201-223, 2016. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/119546. Acesso em: 3 jun.

CARPENA, Márcio Louzada. Os poderes do juiz no Common Law. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 10, p. 85-114, jan./jun. 2009. Disponível em: http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/viewFile/2547/1776. Acesso em: 3 jun. 2023.

CARRIGAN, Ana. **The Palace of Justice**: A Colombian Tragedy. Nova York: Four Walls Eight Windows, 1993; VEGA CANTOR, Renán. La masacre del Palacio de Justicia Ejemplo emblemático del Terrorismo de Estado en Colombia (6-7 de noviembre de 1985). **El Ágora USB**, v. 16, n. 1, p. 107-133, 2016. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-790125. Acesso em: 3 jun. 2023.

CARVALHAES, Rafael Bitencourt; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. Questioning our faith in the Judiciary: from institutional entrenchment to the monopoly of constitution. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 347-370, p. 365-366, maio/ago. 2022. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/86725. Acesso em: 3 jun. 2023.

CARVALHO, Artur de Paiva Marques. **Jurisprudência defensiva**: da identificação do problema à sua resolução. 2015. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

CASSELS, Jamie. Judicial activism and public interest litigation in India: Attempting the impossible?. **The American Journal of Comparative Law**, v. 37, n. 3, p. 495-519, 1989. Disponível em: https://academic.oup.com/ajcl/article-abstract/37/3/495/2580856. Acesso em: 3 jun. 2023.

CENTRO DE MONITORAMENTO DE DESLOCAMENTO INTERNO. **Base de dados sobre o deslocamento interno mundial**. Disponível em: https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data. Acesso em: 11 jul. 2022.

CHAGAS, Tayná Tavares das et al. Estado de coisas inconstitucional: um estudo sobre os casos colombiano e brasileiro. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2.596-2.612, 2015. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20941. Acesso em: 3 jun. 2023.

CHAMBERS, Simone. Deliberative democratic theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, n. 1, p. 307-326, jun. 2003. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538. Acesso em: 3 jun. 2023.

CHANDRA, Aparna; HUBBARD, William HJ; KALANTRY, Sital. The Supreme Court of India: An Empirical Overview of the Institution. *In*: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 43-76.

CHANDRACHUD, Abhinav. **The Informal Constitution**: Unwritten Criteria in Selecting Judges for the Supreme Court of India. Oxford: Oxford University Press, 2014.

CHANDRACHUD, Chintan. Structural Injunctions and Public Interest Litigation in India. *In*: YAP, Po Jen (ed.). **Constitutional Remedies in Asia**. Nova Iorque: Routledge, 2019. p. 121-137.

CHAUDHURI, Rudra. Re-reading the Indian Emergency: Britain, the United States and India's Constitutional Autocracy, 1975-1977. **Diplomacy & Statecraft**, v. 29, n. 3, p. 477-498, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09592296.2018.1491448. Acesso em: 3 jun. 2022.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1340256. Acesso em: 3 jun. 2023.

CHEMERINSKY, Erwin. The Essential but Inherently Limited Role of the Courts in Prison Reform. **Berkeley Journal of Criminal Law**, Berkeley, v. 13, p. 307-318, 2008. Disponível em: https://www.bjcl.org/assets/files/13_2-BerkeleyJCrimL307.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

CHENWI, Lilian. Democratizing the socio-economic rights-enforcement process. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). S**ocial and Economic Rights in Theory and Practice**: Critical Inquiries. Nova Iorque: Routledge Research in Human Rights Law, 2014. p. 178-196.

CHENWI, Lilian. Implementation of housing rights in South Africa: Approaches and strategies. **Journal of Law and Social Policy**, Toronto, v. 24, n. 1, p. 68-87, 2015.

Disponível em: https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/jlsp/vol24/iss1/4/. Acesso em: 3 jun. 2023.

CHENWI, Lilian. 'Meaningful engagement' in the realisation of socio-economic rights: the South African experience. **Southern African Public Law**, Pretoria, v. 26, n. 1, p. 128-156, 2011. Disponível em: https://repository.uwc.ac.za/handle/10566/4944. Acesso em: 3 jun. 2023.

CHILTON, Adam S.; VERSTEEG, Mila. Courts' Limited Ability to Protect Constitutional Rights. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 85, n. 2, p. 293-336, mar. 2018. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26455909. Acesso em: 5 jul. 2023.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1969.

CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. India: Compliance with Orders on the Right to Food. *In*: LANGFORD, Malcolm; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; ROSSI, Julieta (ed.). **Social rights judgments and the politics of compliance**: making it stick. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 288-314.

CHITALKAR, Poorvi; GAURI, Varun. The Recent Evolution of Public Interest Litigation in the India Supreme Court. *In*: ROSENBERG, Gerald N.; KRISHNASWAMY, Sudhir; BAIL, Shishir (ed.). **A Qualified Hope**: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 77-91.

CHOWDHURY, Nupur. From judicial activism to adventurism-the Godavarman case in the supreme court of India. **Asia Pacific Journal of Environmental Law**, v. 17, n. 1, p. 177-189, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267811477_From_Judicial_Activism_to_Adventurism_-_The_Godavarman_Case_in_the_Supreme_Court_of_India. Acesso em: 3 jun. 2023.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CLOETE, Clireesh Terry. **A critical analysis of the approach of the courts in the application of eviction remedies in the pre-constitutional and constitutional context**. 2016. 231 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Stellenbosch University, Stellenbosch, 2016.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. *In*: HAMLIN, Alan; PETTIR, Philip. **The Good polity**: normative analysis of the state. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1989. p. 17-34.

COLÔMBIA. Congresso da República da Colômbia. **Lei nº 387 de 1997**. Adota medidas para a prevenção do deslocamento forçado; cuidado, proteção, consolidação e estabilização da situação socioeconômica dos deslocados internos devido à violência na República da Colômbia. 1997b. Disponível em:

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=340. Acesso em: 12 jul. 2022.

COLÔMBIA. **Constituição de 1991**. Bogotá, 1991. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 008/13**. Bogotá, 2013a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2013.php. Acesso em: 18 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 109/07**. Bogotá, 2007. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2007/A109-07.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 145/13**. Bogotá, 2013b. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2013.php. Acesso em: 18 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 174/11**. Bogotá, 2011. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a174-11.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 334/06**. Bogotá, 2006. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2006/A334-06.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto de Seguimento nº 92/08**. Bogotá, 2008. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Estatísticas da Corte Constitucional**. Bogotá, 2021. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php. Acesso em: 5 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Integrantes da Sala de Seguimento à sentença T-25**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/. Acesso em: 6 abr. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Integrantes da Sala de Seguimento à sentença T-760**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-760-08/integrantes.php. Acesso em: 6 abr. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Seguimento ao cumprimento da Sentença T-025 de 2004**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/autos.php. Acesso em: 20 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 227/97**. Bogotá, 1997b. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-227-97.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 25/04**. Bogotá, 2004. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº 602/03**. Bogotá, 2003. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU1150-00.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Unificação nº 1150/00**. Bogotá**,** 2000. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU1150-00.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Unificação nº 225/98**. Bogotá, 1998a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU225-98.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Unificação nº 559/97**. Bogotá, 1997a. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença nº T-426/92**. Bogotá, 1992. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-153/98**. Bogotá, 1998b. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-194/99**. Bogotá, 1999. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-194-99.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-388/13**. Bogotá, 2013. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-596/92**. Bogotá, 1992. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-596-92.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

COLÔMBIA. **Decreto 2591/91**. Bogotá. 1991. Disponível em: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5304. Acesso em: 13 out. 2022.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planejamento**. Programa Nacional para a Assistência Integral à População Deslocada pela Violência**. Bogotá, 1995. Disponível em: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2804.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planejamento. **Relatório Orçamentário de Políticas Públicas Voltadas para População Vítima de Deslocamento Forçado 2020-2021**. Bogotá, 2021. Disponível em: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/Informe%20Presupuestal%20de%20la%20Poli%CC%81tica%20de%20Vi%CC%81ctimas%202020-2021.pdf. Acesso em: 13 jul. 2022.

CONSULTORIA PARA DIREITOS HUMANOS E DESLOCAMENTO. **Boletim nº 79**. Bogotá, 2012. Disponível em: https://issuu.com/codhes/docs/codhesinforma79. Acesso em: 12 jul. 2022.

CONSULTORIA PARA DIREITOS HUMANOS E DESLOCAMENTO. **Sobre a Comissão**. Disponível em: https://codhes.wordpress.com/comision-de-seguimiento/sobre-la-comision/. Acesso em: 18 jul. 2022.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **Dez senões do processo estrutural**. Empório do Direito, 2021. Disponível em: https://emporiododireito.com.br/leitura/abdpro-181-dez-senoes-do-processo-estrutural#:~:text=Trata%2Dse%20do%20processo%20em,e%20OLIVEIRA%2C%20Rafael%20Alexandria%20de. Acesso em: 18 nov. 2022.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, Salvador, v. 7, n. 2, p. 38-68, maio-ago. 2016. Disponível em: https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/123. Acesso em: 3 jun. 2023.

COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019. Disponível em: https://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/11613. Acesso em: 27 jun. 2023.

COVER, Robert M. Foreword: Nomos and narrative. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 97, n. 1, p. 4-68, 1983. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/2047/Nomos_and_Narrative.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 3 jun. 2023.

CUNNINGHAM, Clark D.. The World's Most Powerful Court: Finding the Roots of India's Public Interest Litigation Revolution in the *Hussainara Khatoon Prisoners* Case. *In*: SATHE, S. P.; NARAYAN, Sathya (ed.). **Liberty, Equality and Justice**: Struggles for a New Social Order. Lucknow: Eastern Book Company, 2003. p. 83-96.

DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. The global south. **Contexts**, v. 11, n. 1, p. 12-13, 2012. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1536504212436479. Acesso em: 3 jun. 2023.

DAMASCENO, Daniel. **Ética das virtudes e decisão judicial**: a tradição clássica do juiz prudente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9815. Acesso em: 27 jun. 2023.

DAVIS, Dennis M.; MACKLEM, Patrick; MUNDLAK, Guy. Social Rights, Social Citizenship, and Transformative Constitutionalism: A Comparative Assessment. *In*: CONAGHAN, Joanne; FISCHL, Richard Michael; KLARE, Karl (ed.). **Labour Law in an Era of Globalization**: Transformative Practices and Possibilities. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 510-534.

DE FAZIO, Gianluca. Legal opportunity structure and social movement strategy in Northern Ireland and southern United States. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 53, n. 1, p. 3-22, 2012. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020715212439311. Acesso em: 3 jun. 2023.

DE SCHUTTER, Oliver. **The right to food and the political economy of hunger**. In: 26th McDougall Memorial Lecture Opening the 36th Session of the FAO Conference, Rome, Italy, 2009. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/english/issues/food/docs/McDougall18November2009.pdf. Acesso em: 3 out. 2022.

DEPOORTER, Ben. The upside of losing. **Columbia Law Review**, Nova Iorque, v. 113, n. 1, p. 817-862, 2013. Disponível em: https://www.columbialawreview.org/wp-content/uploads/2016/04/Depoorter-B..pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

DEVA, Surya. Public interest litigation in India: A critical review. **Civil Justice Quarterly**, v. 28, p. 19-40, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424236. Acesso em: 3 jun. 2023.

DEWEY, John. **Democracia e Educação**: introdução à filosofia da educação. Tradução: Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

DEWEY, John. **Theory of Valuation**. Chicago: University of Chicago Press, 1939.

DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DHAVAN, Rajeev. Ambedkar's Prophecy: Poverty of Human Rights in India. **Journal of the Indian Law Institute**, v. 36, n. 1, p. 8-36, 1994. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/43951511. Acesso em: 3 jun. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 351-368.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

DIVER, Colin S. The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 65, n. 1, p. 43-106, fev. 1979. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1072646. Acesso em: 23 jun. 2023.

DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. **International Journal of Constitutional Law**, Nova Iorque, v. 5, n. 3, p. 391-418, jul. 2007. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/article/5/3/391/647381. Acesso em: 3 jun. 2023.

DIXON, Rosalind; GINSBURG, Tom. The South African Constitutional Court and socio-economic rights as 'insurance swaps'. **Constitutional Court Review**, Chicago, v. 4, n. 1, p. 1-29, ago. 2011. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1426&context=public_law_and_legal_theory. Acesso em: 3 jun. 2023.

DOBBS, Dan B.. Contempt of Court a Survey. **Cornell Law Review**, Ithaca, v. 56, n. 2, p. 183-284, jan. 1971. Disponível em: https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol56/iss2/1/. Acesso em: 3 jun. 2023.

DORF, Michael C.; SABEL, Charles F. A constitution of democratic experimentalism. **Columbia Law Review**, Nova Iorque, v. 98, n. 2, p. 267-473, mar. 1998. Disponível em: https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/120/. Acesso em: 3 jun. 2023.

DUDLEY JR, Earl C. Getting Beyond the Civil/Criminal Distinction: A New Approach to the Regulation of Indirect Contempts. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 79, n. 5, p. 1025-1098, 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1073401. Acesso em: 3 jun. 2023.

DUTRA, Deo Campos. Transplantes Jurídicos: história, teoria e crítica no Direito Comparado. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 1, n. 39, p. 76-96, dez. 2018. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/83607. Acesso em: 3 jun. 2023.

DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and Democracy. **European Journal of Philosophy**, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0378.1995.tb00035.x. Acesso em: 3 jun. 2023.

EISENBERG, José; POGREBINSCHI, Thamy. Pragmatismo, direito e política. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 62, p. 107-121, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266593529_Pragmatismo_Direito_e_Politica. Acesso em: 3 jun. 2023.

EL PAÍS. **A chacina do Salgueiro e a guerra de extermínio em nome das drogas**. 2021, online. Disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-12-02/a-chacina-

do-salgueiro-e-a-guerra-de-exterminio-em-nome-das-drogas.html. Acesso em: 21 dez. 2022.

EL TIEMPO. **Gaviria pide acuerdos a la Asamblea**. 1991, online. Disponível em: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-65369. Acesso em: 15 dez. 2022.

ELSTER, Jon. Introduction. *In*: ELSTER, Jon (ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 1-18.

ERASMUS, Deon; HORNIGOLD, Angus. Court supervised institutional transformation in South Africa. **Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad**, v. 18, n. 7, p. 2457-2501, 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1727-37812015000700003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 jun. 2023.

ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. **La protección constitucional del ciudadano**. Bogotá: Editorial Temis, 2004.

ESKRIDGE JR., William N. Pluralism and Distrust: How Courts Can Support Democracy by Lowering the Stakes of Politics. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 114, n. 6, p. 1279-1328, abr. 2005. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/4135740. Acesso em: 16 jun. 2023.

ESPINOSA, Manuel Jose Cepeda. The judicialization of politics in Colombia: The old and the new. *In*: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. **The judicialization of politics in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 67-103.

ESPINOSA, Manuel José Cepeda; LANDAU, David. **Colombia Constitutional Law**: Leading Cases. New York: Oxford University Press, 2017.

ESTADO DE MINAS GERAIS. 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. **Termo Aditivo ao Termo Ajustamento Preliminar**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 23.795/2021, de 15 de janeiro de 2021**. Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens – Peab – e dá outras providências. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23795/2021/. Acesso em: 14 fev. 2023.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Primeiro Termo de Acordo Complementar**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2021/itatiaiucu_termo-de-acordo-complementar.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown v. Plata**. Voto dissidente de Antonin Scalia. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/supct/pdf/09-1233P.ZD. Acesso em: 20 mar. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Marbury v. Madison.** Washington, 1803. Disponível em: https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep005/usrep005137/usrep005137.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Obergefell et al. v. Hodges, Director, Ohio Department of Health, et al**. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf. Acesso em: 16 fev. 2022.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247. Acesso em: 3 jun. 2023.

FALAVINHA, Diego Hermínio Stefanutto. **Quem tem voz no Supremo?** Uma análise das audiências públicas no processo decisório do STF. 2020. 245f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/12732?show=full. Acesso em: 3 jun. 2023.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números**: O Múltiplo Supremo. Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9707. Acesso em: 21 dez. 2022.

FANTI, Fabiola. **Mobilização social e luta por direitos**: um estudo sobre o movimento feminista. 2016. 213 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNICAMP-30_da0beab61229e86533ae231ec6b03bcf. Acesso em: 3 jun. 2023.

FANTI, Fabiola. Movimentos sociais, Direito e Poder Judiciário: um encontro teórico. *In*: ENGELMANN, Fabiano (org.). **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 241-274.

FARBER, Daniel A. Legal pragmatism and the constitution. **Minnesota Law Review**, Minneapolis, v. 72, n. 1, p. 1331-1378, 1988. Disponível em: https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2083&context=mlr. Acesso em: 3 jun. 2023.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho; NUNES, Leonardo Silva. O tratamento adequado dos conflitos de interesse público no direito brasileiro. **Revista de Interés Publico**, Buenos Aires, v.1, n. 2, p. 99-109, dez. 2017. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67474. Acesso em: 20 jul. 2023.

FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde**: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

FELLOWS, Mark A.; HAYDOCK, Roger S. Federal Court Special Masters: A Vital Resource in the Era of Complex Litigation. **William Mitchell Law Review**, v. 31, n. 3, p. 1269-1298, 2005. Disponível em: https://open.mitchellhamline.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=wmlr. Acesso em: 3 jun. 2023.

FEOLI, Marco. Las cortes super poderosas:¿ activismo o visibilidad?. **Pensamiento jurídico**, [*S. l.*], n. 41, p. 127-162, 2015. Disponível em: https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/55393. Acesso em: 3 jun. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução: Alexandre Salim e outros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322. Acesso em: 3 jun. 2023.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Between activism and deference: social rights adjudication in the Brazilian Supreme Federal Tribunal. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice***:* Critical Inquiries. Nova York: Routledge Research in Human Rights Law, 2014. p. 121-137.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Harming the poor through social rights litigation: lessons from Brazil. **Texas Law Review**, Austin, v. 89, n. 7, p. 1643-1668, 2011. Disponível em: https://texaslawreview.org/wp-content/uploads/2015/08/Ferraz-89-TLR-1643.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

FERREIRA, Débora Costa. **De quem a Corte quer ser amiga?** Análise estratégica da funcionalidade do *amicus curiae*. 2017. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2406. Acesso em: 3 jun. 2023.

FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FREITAS, Elen Cristina Lima; LAMARÃO NETO, Homero. O sistema prisional brasileiro e a ADPF 347: o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo CNJ. **Revista Jurídica do Cesupa**, Belém, v. 3, n. 1, p. 116-140, 2022. Disponível em: http://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/43. Acesso em: 3 jun. 2023.

FISS, Owen M.. The allure of individualism. **Iowa Law Review**, v. 78, p. 965-980, 1993. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/72827821.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

FISS, Owen M.. **The civil rights injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen M.. The forms of justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1-58, nov. 1979. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2. Acesso em: 3 jun. 2023.

FLETCHER, William A. The Discretionary Constitution: Institutional Remedies and Judicial Legitimacy. **Yale Law Journal**, New Haven, v. 91, n. 4, p. 635-697, mar. 1982. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/16130. Acesso em: 23 jun. 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Para Ministros do STF, mecanismos de controle devem sofrer mudanças**. São Paulo, 1987. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/129087/julho87%20-%200327.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27 jan. 2023.

FOLJANTY, Lena. Legal Transfers as Processes of Cultural Translation: on the Consequences of a Metaphor. **Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series**, Munique, n. 9, p. 15-16, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2682465. Acesso em: 3 jun. 2023.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; MÖLLER, Gabriela Samrsla; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A proteção de grupos subalternizados pelos processos estruturais: uma análise a partir das experiências do Sul Global. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro-SP, v. 10, n. 1, p. 233-261, jan./abr. 2022. Disponível em: https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1126. Acesso em: 3 jun. 2023.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A importância do experimentalismo democrático na resolução de litígios estruturais pela via judicial: flexibilidade e participação no controle de políticas públicas. **Juris Poieses**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 37, p. 81-110, 2022. Disponível em: https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/998. Acesso em: 3 jun. 2023.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças sociais “de baixo para cima” ou “de cima para baixo”?. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 20, n. 34, p. 85-113, 2022. Disponível em: http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/10538/47968256. Acesso em: 3 jun. 2023.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A lógica viva na decisão judicial: pragmatismo e processos estruturais no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 339, p. 249-274, maio, 2023.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa: o controle de prioridades constitucionais. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 18, n. 3, p. 416-434, 2013. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5131#:~:text=A%20discricionariedade%20administrativa%20deve%20ser,a%20nova%20abordagem%20do%20control. Acesso em: 3 jun. 2023.

FUENTES, Edgar; SUÁREZ, Beatriz; RINCÓN, Adriana. Facticidad y constitución: la doctrina del estado de cosas inconstitucional en América Latina. **Athenas**, v. 1, n. 2, p. 49-75, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3105699. Acesso em: 3 jun. 2023.

FULLER, Lon L. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, Nova Iorque, v. 92, n. 2, p. 353-409, dez. 1978. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1340368. Acesso em: 3 jun. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Quem somos**. 2023, *on-line*. Disponível em: https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/. Acesso em: 19 jan. 2023.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: Juspodivm, 2020.

GALEANO, Eduardo. **Las Palabras Andantes**. 5. ed. Buenos Aires: CATáLOGOS, 2001.

GALLIE, Walter Bryce. Essentially contested concepts. **Proceedings of the Aristotelian Society**, v. 56, n. 1, p. 167-198, mar. 1956.

GARGARELLA, Roberto. Why Do We Care about Dialogue?: "Notwithstanding Clause", "Meaningful Engagement" and Public Hearing: A Sympathetic but Critical Analysis. *In*: YOUNG, Katharine G. (ed.). **The Future of Economic and Social Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 212-232.

GARGARELLA, Roberto. Deliberative democracy, dialogic justice and the promise of social and economic rights. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice**: Critical Inquiries. Nova Iorque: Routledge Research in Human Rights Law, 2014. p. 105-120.

GARGARELLA, Roberto. Pensar sobre la democracia, discutir sobre los derechos. **Nueva sociedad**, v. 1, n. 267, p. 101-113, jan./fev. 2017. Disponível em: https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2017/no267/9.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

GAROUPA, Nuno. GINSBURG, Tom. Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence. **The American Journal of Comparative Law**, v. 57, n. 1, p. 103-134, 2009. Disponível em: https://academic.oup.com/ajcl/article-abstract/57/1/103/2571528?redirectedFrom=fulltext. Acesso em: 3 jun. 2023.,

GAURI, Varun. Public interest litigation in India: overreaching or underachieving?. **World Bank Policy Research Working Paper**, v. 1, n. 5109, p. 1-

25, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1503803. Acesso em: 3 jun. 2023.

GESELL, Catalina Salem. La dimensión objetiva de los derechos fundamentales como parámetro de legitimidad material en el Estado constitucional de Derecho. **Revista de Derecho Público**, [*S. l.*], n. 86, p. 105-115, 2017. Disponível em: https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/47246. Acesso em: 3 jun. 2023.

GILLES, Myriam. An autopsy of the structural reform injunction: Oops... It's still moving. **University of Miami Law Review**, Miami, v. 58, n. 1, p. 143-172, 2003. Disponível em: https://repository.law.miami.edu/umlr/vol58/iss1/13/. Acesso em: 3 jun. 2023.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; VERSTEEG, Mila. The Coming Demise of Liberal Constitutionalism?. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 85, n. 2, p. 239-256, 2018. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=13566&context=journal_articles. Acesso em: 3 jun. 2023.

GISMONDI, Rodrigo Altenburg Odebrecht Curi. **Processo civil de interesse público e medidas estruturantes**: da execução negociada à intervenção judicial. 2016. 333 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9768. Acesso em: 16 jul. 2023.

GREY, Thomas C. Do We Have an Unwritten Constitution?. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 27, n. 3, p. 703-718, 1975. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1228335. Acesso em: 16 jun. 2023.

MANSUR, Rafaela. Quatro anos da tragédia de Brumadinho: 270 mortes, três desaparecidos e nenhuma punição. **G1**, Minas Gerais, 25 de janeiro de 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/01/25/quatro-anos-da-tragedia-em-brumadinho-270-mortes-tres-desaparecidos-e-nenhuma-punicao.ghtml. Acesso em: 9 mar. 2023.

GLOPPEN, Siri. Social Rights Litigation as Transformation: South African Perspectives. **Chr. Michelsen Institute**, CMI Working Paper WP 2005: 3.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730. Acesso em: 3 jun. 2023.

GODOY, Miguel Gulano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. 2015. 267 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2015. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/3990. Acesso em: 3 jun. 2023.

GÓES, Gisele Santos Fernandes; SILVA, Samira Viana. A flexibilidade dos procedimentos em litígios estruturais: uma análise do destino da ADPF 347. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, n. 120, p. 183-308, out./dez. 2022.

GOLDFARB, Ronald. The history of the contempt power. **Washington University Law Quarterly**, Saint Louis, v. 1961, n. 1, p. 1-29, 1961. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3241&context=law_lawreview. Acesso em: 3 jun. 2023.

GOLDSTONE, Richard J. A South African Perspective on Social and Economic Rights. **Human Rights Brief**, v. 13, n. 2, p. 4-7, 2006. Disponível em: https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1255&context=hrbrief. Acesso em: 3 jun. 2023.

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

GROSSENBACHER, Karla. Implementing Structural Injunctions: Getting a Remedy When Local Officials Resist. **The Georgetown Law Journal**, Washington, v. 80, n. 6, p. 2227-2258, 1992.

GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial**: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano. São Paulo: Almedina, 2019.

GROTE, Paul A. Purging contempt: eliminating the distinction between civil and criminal contempt. **Washington University School of Law**, Washington., v. 88, n. 5, p. 1247-1280, 2011. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1055&context=law_lawreview. Acesso em: 3 jun. 2023.

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

GRUPO TÉCNICO DE ASSESSORAMENTO. **12º Relatório de Monitoramento dos Indicadores Ambientais**. 2019. Disponível em: http://acpcarvao.com.br/forum/showthread.php?tid=25. Acesso em: 13 fev. 2023.

GRYNBERG, Ciro. Um Rawls à brasileira: o patrimonialismo nas relações horizontais. *In*: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (coord.). **A República que ainda não foi**: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 245-258.

GUERRA, Marcelo. Contempt of Court: efetividade da jurisdição federla e meios de coerção no Código de Processo Civil e prisão por dívida – tradição no sistema anglo-saxão e aplicabilidade no direito brasileiro. *In*: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da

(org.). **Execução contra a Fazenda Pública**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2003. p. 310-331.

GUEVARA, Jessica Viviana Moreno. **Jueces y cumplimiento de derechos**: El papel de la Corte Constitucional em Colombia. 2021. 74 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021. Disponível em: https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/79297/1010184550.2021.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 jun. 2023.

GUIMARÃES, Lívia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 236-271, 2020. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/36633. Acesso em: 3 jun. 2023.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional. **A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

HACHEM, Daniel Wunder. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v. 10, n. 35, p. 313-343, jul./dez. 2016. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/104. Acesso em: 3 jun. 2023.

HAILBRONNER, Michaela. Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South. **The American Journal of Comparative Law**, v. 65, n. 3, p. 527-565, nov. 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=277769. Acesso em: 3 jun. 2023.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. Nova York: Oxford University Press, 2008.

HAZARD JR., Geoffrey C.; TARUFFO, Michele. **American Civil Procedure**: An Introduction. New Haven: Yale University Press, 1993.

HEAPS, Bailey W. The most adequate branch: courts as competent prison reformers. **Stanford Journal of Civil Rights & Civil Liberties**, v. 9, n. 1, p. 281-318, 2013. Disponível em: https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2018/06/heaps.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

HELD, David. **Models of Democracy**. 3. ed. Cambridge: Polity, 2006.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado "Estado de cosas inconstitucional". **Estudios Constitucionales**, Talca, v. 1, n. 1, p. 203-228, 2003. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2033511. Acesso em: 3 jun. 2023.

HERSHKOFF, Helen; MCCUTCHEON, Aubrey. Public Interest Litigation: An International Perspective. *In*: MCCLYMONT, Mary; GOLUB, Stephen (ed.). **Many roads to justice**: the law-related work of Ford Foundation grantees around the world. Nova York: The Ford Foundation, 2000. p. 283-296.

HIGUERA, Libardo José Ariza; GÓMEZ, Mario Andrés Torres. Constitución y Cárcel: La judicialización del mundo penitenciario en Colombia. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 630-660, 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39501. Acesso em: 3 jun. 2023.

HIRSCHHORN, James M. Where the Money Is: Remedies to Finance Compliance with Strict Structural Injunctions. **Michigan Law Review**, Ann Arbor, v. 82, n. 8, p. 1815-1877, 1984. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mlr/article/3474/&path_info=. Acesso em: 3 jun. 2023.

HIRSCHL, Ran. A judicialização da megapolítica e o surgimento dos tribunais políticos. *In*: MOREIRA, Luiz (org.). **Judicialização da Política**. São Paulo: 22 editorial, 2012. p. 27-62.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533. Acesso em: 3 jun. 2023.

HIRSCHL, Ran. The Comparative in Comparative Constitutional Law: A Response to Dixon and Tushnet. **The American Journal of Comparative Law**, v. 64, n. 1, p. 209-217, mar. 2016. Disponível em: https://academic.oup.com/ajcl/article-abstract/64/1/209/2194783?redirectedFrom=fulltext. Acesso em: 3 jun. 2023

HIRSCHL, Ran. The question of case selection in comparative constitutional law. **The American Journal of Comparative Law**, v. 53, n. 1, p. 125-156, 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=901700. Acesso em: 3 jun. 2023.

HOECKE, Mark Van. Judicial review and deliberative democracy: a circular model of law creation and legitimation. **Ratio Juris**, v. 14, n. 4, p. 415-423, dez. 2001. Disponível em: https://www.academia.edu/19749870/Judicial_Review_and_Deliberative_Democracy_A_Circular_Model_of_Law_Creation_and_Legitimation. Acesso em: 3 jun. 2023.

HOGG, Peter M.; THORNTON, Allison A. Bushell; WRIGHT, Wade K. Charter dialogue revisited-or much ado about metaphors. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 45, n. 1, p. 1-65, 2007. Disponível em: https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1254&context=ohlj. Acesso em: 3 jun. 2023.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures, The (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All). **Osgoode Hall Law Journal**, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997. Disponível em:

https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1612&context=ohlj&httpsredir=1&referer=. Acesso em: 3 jun. 2023.

HOLLADAY, Zachary. Public interest litigation in India as a paradigm for developing nations. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Bloomington, v. 19, n. 2, p. 555-573, 2012. Disponível em: https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol19/iss2/9/. Acesso em: 3 jun. 2023.

HOROWITZ, Donald L. **The courts and social policy**. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1977.

ÍNDIA. **Constituição de 1950**. Nova Delhi, 1950. Disponível em: https://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_English.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Additional District Magistrate Jabalpur vs. Shivakant Shukla**. Nova Delhi, 1976. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1735815/. Acesso em: 13 fev. 2023.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Aravali Golf Club vs. Chander Hass**. Nova Delhi, 2007. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/47602/. Acesso em: 5 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Bandhua Mukti Morcha vs Union of India**. Nova Delhi, 1983. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/595099/. Acesso em: 30 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Chameli Singh vs State of Uttar Pradesh**. Nova Delhi, 1995. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/18928039/. Acesso em: 1 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Hussainara Khatoon and Others v. Home Secretary, State of Bihar and Others**. Nova Delhi, 1979. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/384639/. Acesso em: 5 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **I. C. Golaknath & Ors vs. State of Punjab & Anrs**. Nova Delhi, 1967. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/120358/. Acesso em: 29 ago. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Kesavananda Bharati vs. State of Kerala and Anr**. Nova Delhi, 1973. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/257876/. Acesso em: 29 ago. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **M.C. Mehta v. Union of India**. Nova Delhi, 1986. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1486949/. Acesso em: 30 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **People's Union For Civil Liberties vs Union of India and Others**. Nova Delhi, 2007. Disponível em https://indiankanoon.org/doc/411836/. Acesso em: 30 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **Rural Litigation and Entitlement vs State of U.P**. Nova Delhi, 1985. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1949293/. Acesso em: 16 fev. 2023.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **S.P. Gupta vs President of India and Others**. Nova Delhi, 1981. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1294854/. Acesso em: 9 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **S.P. Gupta vs President of India and Others**. Nova Delhi, 1981. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1294854/. Acesso em: 9 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **State Of Uttaranchal vs Balwant Singh Chaufal and Others**. Nova Delhi, 2010. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/161999/. Acesso em: 5 set. 2022.

ÍNDIA. Supremo Tribunal da Índia. **T.N. Godavarman Thirumulkpad vs Union of India and Others**. Nova Delhi, 1996. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/298957. Acesso em: 30 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Brasília, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101963_informativo.pdf. Acesso em: 2 maio 2023.

INSTITUTO INNOVARE. **Innovare premia e homenageia iniciativas inovadoras em nove estados e no Distrito Federal**. 2019, *on-line*. Disponível em: https://www.premioinnovare.com.br/noticias/innovare-premia-e-homenageia-iniciativas-inovadoras-em-nove-estados-e-no-distrito-federal/63. Acesso em: 17 jan. 2023.

ISSACHAROFF, Samuel. Constitutional courts and democratic hedging. Georgetown Law Journal, Washington, v. 99, n. 4, p. 961-1012, 2010. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1580211. Acesso em: 3 jun. 2023.

JACKSON, Vicki C. Comparative Constitutional Law: methodologies. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 54-74.

JACKSON, Vicki C. Constitutional comparisons: convergence, resistance, engagement. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 119, n. 1, p. 109-128, nov. 2005. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/4093561. Acesso em: 3 jun. 2023.

JACQUES, Felipe; BASTOS, Antônio. ADPF: a defesa dos preceitos fundamentais no controle judicial de atos políticos. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 91-111, 2018. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/4372. Acesso em: 3 jun. 2023.

JAMES, William. **Pragmatism**: a new name for some old ways of thinking. Nova Iorque: Longman, Green and Co., 1922.

JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no art. 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais, Jurisdição e Processo**: desafios e perspectivas. Curitiba: Instituto Memória, 2017. p. 272-295.

JOBIM, Marco Félix. **Cortes e o tratamento mundial de conflitos estruturais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JOBIM, Marco Félix; CUNHA, Guilherme Antunes da. Ativismo judicial e VAR: Quem controla o controlador no Estado Democrático de Direito?. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, v. 17, n. 47, p. 93-114, jul./dez., 2022. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1256. Acesso em: 3 jun. 2023.

JOBIM, Marco Félix; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Ativismo judicial e suas múltiplas definições. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 710-731, 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/62269. Acesso em: 3 jun. 2023.

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

JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Uma solução possível para a fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará**. 2016, *on-line*. Disponível em: https://www.jfce.jus.br/consulta-noticias/2414-uma-solucao-possivel-para-a-fila-das-cirurgias-ortopedicas-de-alta-complexidade-no-ceara-html. Acesso em: 17 jan. 2023.

KAMGA, Serges Alain Djoyou; HELEBA, Siyambonga. Crescimento Econômico Pode Traduzir-se em Acesso aos Direitos? Desafios das Instituições da África do Sul para que o Crescimento Conduza a Melhores Padrões de Vida. **SUR**: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 9, n. 17, p. 87-113, dez. 2012. Disponível em: https://sur.conectas.org/tag/crescimento/. Acesso em: 3 jun. 2023.

KARPOWITZ, Christopher F.; RAPHAEL, Chad; HAMMOND IV, Allen S. Deliberative democracy and inequality: Two cheers for enclave deliberation among the disempowered. **Politics & Society**, v. 37, n. 4, p. 576-615, nov. 2009. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329209349226. Acesso em: 3 jun. 2023.

KELSEN, Hans. A Garantia Jurisdicional da Constituição (A Justiça Constitucional). **Direito Público**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 90-130, 2003. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1401. Acesso em: 3 jun. 2023.

KLARE, Karl E. Legal culture and transformative constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02587203.1998.11834974. Acesso em: 3 jun. 2023.

KLARE, Karl E.. Criticial perspectives on social and economic rights, democracy and separation of powers. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice**: Critical Inquiries. Nova York: Routledge Research in Human Rights Law, 2014. p. 3-22.

KMIEC, Keenan D. The origin and current meanings of judicial activism. **California Law Review**, Berkeley, v. 92, n. 5, p. 1441-1477, out. 2004. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3481421. Acesso em: 3 jun. 2023.

KOTZÉ, Tina. **Effective relief regarding residential property following a failure to execute an eviction order**. 2016. 229 f. Tese (Doutorado em Direito) - Stellenbosch University, Stellenbosch, 2016. Disponível em: https://scholar.sun.ac.za/items/ae0c8945-30e9-4bf9-96e0-e44cfa837c0e. Acesso em: 3 jun. 2023.

KOZICKI, Katya. *Backlash*: as "reações contrárias" à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153. *In*: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. v. 7. Brasília: UnB, 2015. p. 192-196.

KUMM, Mattias. Institutionalising socratic contestation: the rationalist human rights paradigm, legitimate authority and the point of judicial review. **European Journal of Legal Studies**, Fiesole, v. 1, n. 2, p. 153-183, 2007. Disponível em: https://cadmus.eui.eu/handle/1814/7708. Acesso em: 3 jun. 2023.

LANDAU, David. A Dynamic Theory of Judicial Role. **Boston College Law Review**, v. 55, n. 1, p. 1501-1562, 2014. Disponível em: https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1561&context=articles. Acesso em: 3 jun. 2023.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189-260, 2013. Disponível em: https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_landau.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**, Nova Iorque, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. Disponível em: https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/2012/01/HILJ_53-1_Landau.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

LANGA, Pius. Transformative constitutionalism. **Stellenbosch Law Review**, Stellenbosch, v. 17, n. 3, p. 351-360, 2006. Disponível em: https://vula.uct.ac.za/access/content/group/43c49dc1-22c9-4c39-9f21-0f588f5182e3/Reading%20Material/Introduction%20to%20Constitutional%20Law/Prescribed%20reading/Pius%20Langa%20-%20Transformative%20Constitutionalism.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

LANGFORD, Malcolm. Housing Rights Litigation: Grootboom and Beyond. *In*: LANGFORD, Michael; DUGARD, Jamie; MADLINGOZI, T.. (ed.). **Socio-Economic Rights in South Africa**: Symbols or Substance? Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 187-225.

LAW, David S.. A Theory of Judicial Power and Judicial Review. **Georgetown Law Journal**, Washington, v. 97, n. 1, p. 723-801, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1112613. Acesso em: 5 jul. 2023.

LAWRENCE, Rosline. **The impact of supervisory orders and structural interdicts in socio economic rights cases in South Africa**. 2013. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Western Cape, Bellville, 2013. Disponível em: https://etd.uwc.ac.za/handle/11394/3014. Acesso em: 3 jun. 2023.

LEAL, Fernando. Juízes pragmáticos são necessariamente juízes ativistas?. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 17, n. 1, p. 1-29, jan./abr. 2021. Disponível em: https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/4456. Acesso em: 3 jun. 2023.

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 331-372, 2018. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/56328. Acesso em: 3 jun. 2023.

LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. Trad. Daniel Wunder Hachem. São Paulo: Contracorrente, 2018.

LEGRAND, Pierre. The Impossibility of 'Legal Transplants'. **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, [*S. l.*], v. 4, n. 2, p. 111-124, jun. 1997. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X9700400202. Acesso em: 3 jun. 2023.

LEITÃO, Matheus. "Conflito entre general Heleno e indígenas no gabinete de crise". **Revista Veja**, São Paulo, 2020, *on-line*. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/conflito-entre-general-heleno-e-indigenas-no-gabinete-de-crise/. Acesso em: 12 jan. 2023.

LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. **Os Diálogos Sociais no STF**: as audiências públicas, o *amicus curiae* e a democratização da jurisdição constitucional brasileira. 2014. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9400. Acesso em: 3 jun. 2023.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 2, p. 51-65, abr. 2002. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/SL_elections.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

LIEBENBERG, S. The right to social assistance: the implications of Grootboom for policy reform in South Africa. **South African Journal of Human Rights**, v. 17, n. 2, p. 232-257, jan. 2001. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02587203.2001.11827624. Acesso em: 3 jun. 2023.

LIEBENBERG, Sandra. Engaging the paradoxes of the universal and particular in human rights adjudication: The possibilities and pitfalls of 'meaningful engagement'. **African Human Rights Law Journal**, v. 12, n. 1, p. 1-29, 2012. Disponível em: https://repository.uwc.ac.za/xmlui/handle/10566/4982. Acesso em: 3 jun. 2023.

LIEBENBERG, Sandra. Participatory Justice in Social Rights Adjudication. **Human Rights Law Review**, [*S. l.*], v. 18, n. 4, p. 623-649, dez. 2018. Disponível em: https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/18/4/623/5173449. Acesso em: 3 jun. 2023.

LIEBENBERG, Sandra; YOUNG, Katharine G. Adjudicating social and economic rights: Can democratic experimentalism help?. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice**: Critical Inquiries. Nova Iorque: Routledge Research in Human Rights Law, 2014. p. 237-257.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 350-378, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/51630. Acesso em: 3 jun. 2023.

LIMA, Flavia; FRANÇA, Eduarda. 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**, Jacarezinho, v. 1, n. 31, p. 209-243, jul./dez. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349534082_Ativismo_dialogico_x_bloqueios_institucionais_limites_e_possibilidades_do_controle_jurisdicional_de_politicas_publicas_a_partir_da_Sentencia_T-2504_da_Corte_Colombiana. Acesso em: 3 jun. 2023.

LING, Emily. From Paper Promises to Real Remedies: The Need for the South African Constitutional Court to Adopt Structural Interdicts in Socioeconomic Rights Cases. **Hong Kong Journal of Legal Studies**, v. 9, n. 1, p. 51-69, 2015.

LIPKIN, Robert Justin. We are all judicial activists now. **University of Cincinnati Law Review**, Cincinnati, v. 77, n. 1, p. 181-232, 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1347425. Acesso em: 3 jun. 2023.

LOBEL, Jules. Courts as forums for protest. **UCLA Law Review**, v. 52, n. 1, p. 477-561, 2004. Disponível em: https://scholarship.law.pitt.edu/fac_articles/538/. Acesso em: 3 jun. 2023.

LOPES FILHO, Juraci Mourão; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. A (in)constitucionalidade da vaquejada: desacordos, integridade e *backlash*. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 119-160, set./dez. 2018. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7069286. Acesso em: 3 jun. 2023.

LOPES FILHO, Juraci Mourão; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. O uso de precedentes estrangeiros e a declaração de Estado de Coisas Inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 117, p. 219-273, jul./dez. 2018. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/550. Acesso em: 19 jul. 2023.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. *In*: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; LANNA, Helena (org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**: avanços, desafios e perspectivas. São Paulo: Del Rey, 2017. p. 11-20.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira; DAMASCENO, Daniel. Ainda sobre ativismo judicial: desfazendo mitos e equívocos para um conceito definitivo. **NOMOS**, Fortaleza, v. 40, n. 2, p. 161-176, jul./dez. 2020. Disponível em: http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/43350. Acesso em: 3 jul. 2023.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 85-98, 2004. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6922. Acesso em: 3 jun. 2023.

MAHOMEDY, Sameera. **The potential of meaningful engagement in releasing socio-economic rights**: Addressing quality concerns. 2019. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Law, Stellenbosch University, Stellenbosch, 2019. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/196259857.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos**: por novos protagonistas na esfera pública democrática. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/196259857.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

MALDONADO, Daniel Bonilla. Introduction: Toward a Constitutionalism of the Global South. *In*: MALDONADO, Daniel Bonilla (ed.). **Constitutionalism of the Global South**: the activist tribunals of India, South Africa and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013.

MANDAL, Sangeeta. **Judicial Review under Indian Constitution**: its reach and contents. 2017. 459 f. Tese (Doutorado em Direito) – Department of Law, University of North Bengal, Darjeeling, 2017. Disponível em:

https://ir.nbu.ac.in/bitstream/123456789/2639/20/Full%20Thesis%20of%20Sangeeta%20Mandal.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

MANFREDI, Christopher P.; KELLY, James B. Six degrees of dialogue: A response to Hogg and Bushell. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 37, n. 3, p. 513-527, 1999. Disponível em: https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1520&context=ohlj. Acesso em: 3 jun. 2023.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais)**: características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018 Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9435. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9435. Acesso em: 27 jun. 2023.

MARINO, Catalina Botero. **La Acción de Tutela em el Ordenamiento Constitucional Colombiano**. Bogotá: Consejo Superior de La Judicatura, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. V. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 68-81, abr. 2006. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21005. Acesso em: 19 jul. 2023.

MARMELSTEIN, George. O estado de coisas inconstitucional: uma análise panorâmica. *In*: OLIVEIRA, Pedro Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (org.). **Diálogos jurídicos luso-brasileiros – perspectivas atuais de direto público**: o Direito em tempos de crise. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. p. 241-264.

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

MARSHALL, William P. Conservatives and the seven sins of judicial activism. **University of Colorado Law Review**, v. 73, n. 1, p. 101-140, 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=330266. Acesso em: 3 jun. 2023.

MARTÍNEZ, Julián Tole. La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación. **Cuestiones Constitucionales**, Cidade do México, v. 1, n. 15, p. 253-316, jul./dez. 2006. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501510. Acesso em: 2 maio 2023.

MATE, Manoj. Public Interest Litigation and the Transformation of the Supreme Court of India. *In*: KAPISZEWSKI, Diana; SILVERSTEIN, Gordon; KAGAN, Robert A. (ed.). **Consequential Courts**: Judicial Roles in Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 262-288.

MATE, Manoj. The Rise of Judicial Governance in the Supreme Court of India. **Boston University International Law Journal**, Boston, v. 33, p. 169-224, jan. 2015. Disponível em: https://www.bu.edu/ilj/files/2015/01/Mate-Rise-of-Judicial-Governance.pdf. Acesso em: 3 jun. 2023.

MATE, Manoj. Two Paths to Judicial Power: The Basis Structure Doctrine and Public Interest Litigation in Comparative Perspective. **San Diego International Law Journal**, San Diego, v. 12, p. 175-222, 2010. Disponível em: https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1110&context=ilj. Acesso em: 2 jun. 2023.

MATTOS, Karina Denari Gomes de; VALLE, Vanice Regina Lírio do. Da efetividade decisória à transformação social: o investimento institucional em coordenação, monitoramento e transparência como peça-chave para a modernização da prestação jurisdicional. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 2, p. 185-212, 2021. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/76271. Acesso em: 2 jun. 2023.

MATTOS, Karina Denari Gomes de; MOURA, Lincoln Antônio Andrade de; BALBI, Guilherme. O Observatório Nacional e a cooperação entre Conselhos Judiciais e Ministeriais no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 1033-1059, 2021. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/626. Acesso em: 2 jun. 2023.

MBAZIRA, Christopher. Grootboom: A paradigm of individual remedies versus reasonable programmes. **Southern African Public Law**, v. 26, n. 1, p. 60-80, 2011. Disponível em: https://repository.uwc.ac.za/bitstream/handle/10566/4964/Grootboom%20A%20paradigm%20of%20individual.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 4 jun. 2023.

MBAZIRA, Christopher. Litigating Socio-economic Rights in South Africa: **A choice between corrective and distributive justice**. Pretoria: Pretoria University Law Press, 2009.

MCCANN, Michael W. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos "usuários". *In*: DUARTE, Fernanda; KOERNER, Andrei (org.). **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal**, Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Cadernos Temáticos – Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito. Anais do Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional – Seção Especial, Rio de Janeiro, p. 175-196, 2010.

MCCANN, Michael W. Reform litigation on trial. **Law & Social Inquiry**, v. 17, n. 4, p. 715-743, 1992. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/828684. Acesso em: 4 jun. 2023.

MCCANN, Michael. **Rights at Work**: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

MCLEAN, Kirsty. **Constitutional Deference, Courts and Socio-Economic Rights in South Africa**. Pretoria: Pretoria University Law Press, 2009.

MCLEAN, Kirsty. Meaningful Engagement: One Step Forward or Two Back? Some thoughts on Joe Slovo. **Constitutional Court Review**, Braamfontein, v. 3, n. 1, p. 223-242, 2010. Disponível em: https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/EJC28149. Acesso em: 4 jun. 2023.

MEDEIROS, Alan Monteiro de. **O processo estrutural dialógico como instrumento democrático de revisão judicial de políticas públicas**. 2019. 96 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/28147/1/Processoestruturaldial%c3%b3gico_Medeiros_2019.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: uma investigação sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais pelo Poder Judiciário e o consequencialismo decisório. 2018. 137f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/28007. Acesso em: 4 jun. 2023.

MEHTA, Pratap Bhanu. India's unlikely democracy: The rise of judicial sovereignty. **Journal of Democracy**, Washington, v. 18, n. 2, p. 70-83, 2007. Disponível em: https://www.journalofdemocracy.org/articles/indias-unlikely-democracy-the-rise-of-judicial-sovereignty/. Acesso em: 4 jun. 2023.

MEIER, August; BRACEY, John H. The NAACP as a Reform Movement, 1909-1965: “To Reach the Conscience of America”. **The Journal of Southern History**, Houston, v. 59, n. 1, p. 3-30, fev. 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2210346. Acesso em: 4 jun. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. 8. tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Patricia Perrone Campos. ‘A vida como ela é’: comportamento estratégico nas cortes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 688-718, 2018.

MELO, Teresa. **Novas técnicas de decisão do STF**: entre inovação e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Conrado Hübner. Una división de poderes deliberativa: entre el diálogo y la última palabra. *In*: GARGARELLA, Roberto (comp.). **Por una justicia dialógica**: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. p. 159-185.

MENEGAT, Fernando. A Nova LINDB e o processo estrutural como método de controle judicial de políticas públicas no Brasil: o exemplo da "ACP do Carvão". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 233-260, jan./abr. 2023. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/88642. Acesso em: 26 jun. 2023.

MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. O desmantelamento do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 22, n. 67, p. 87-93, 2002.

MEYER, David S.; BOUTCHER, Steven A. Signals and spillover: Brown v. Board of Education and other social movements. **Perspectives on Politics**, v. 5, n. 1, p. 81-93, mar. 2007. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20446351. Acesso em: 4 jun. 2023.

MINAMI, Marcos Youji. **Proposta de concretização dogmática das cláusulas gerais executivas do Código de Processo Civil Brasileiro de 2015**. 110f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26704. Acesso em: 4 jun. 2023.

MINAS GERAIS. 6ª Vara Federal Cível da SJMG. **Ação Civil Pública nº 1005310-84.2019.4.01.3800**. Petição Inicial. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1. Acesso em: 18 jan. 2023.

MINCHIN, Timothy J. Making best use of the new laws: the NAACP and the fight for civil rights in the south, 1965-1975. **The Journal of Southern History**, v. 74, n. 3, p. 669-702, 2008.

MINISTRO 01. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

MINISTRO 02. **Depoimento** [out. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Brasília, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

MISHIKIN, Paul. Federal Courts as State Reformers. **Washingtion and Lee Law Review**, Lexington, v. 35, n. 4, p. 949-976, 1978. Disponível em:

https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3001&context=wlulr. Acesso em: 5 jul. 2023.

MOHALLEM, Michael Freitas. Immutable clauses and judicial review in India, Brazil and South Africa: expanding constitutional courts' authority. **The International Journal of Human Rights**, Londres, v. 15, n. 5, p. 765-786, jun. 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23992/Immutable%20clauses%20and%20judicial%20review%20in%20India,%20Brazil%20and%20South%20Africa-%20expanding%20constitutional%20courts'.pdf?sequence=1. Acesso em: 4 jun. 2023.

MOKGORO, Yvonne. Ubuntu and the law in South Africa. **Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 1998. Disponível em: https://www.ajol.info/index.php/pelj/article/view/43567. Acesso em: 4 jun. 2023.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 165-177, 2006. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7071. Acesso em: 4 jun. 2023.

MULLER, Gustav. Conceptualizing “Meaningful Engagement” as a Deliberative Democratic Partnership. **Stellenbosch Law Review**, Stellenbosch, v. 22, n. 3, p. 742-758, 2011. Disponível em: https://scholar.sun.ac.za/items/34491931-55ea-46de-b685-2f5279e101e4. Acesso em: 4 jun. 2023.

MUREINIK, Etienne. A bridge to where?. Introducing the Interim Bill of Rights. **South African Journal on Human Rights**, v. 10, n. 1, p. 31-48, 1994. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02587203.1994.11827527. Acesso em: 4 jun. 2023.

MURPHY, Walter F.. **Como os juízes decidem**? Elementos de Estratégia Judicial. Tradução: Amauri Saad. Londrina: Educação, Direito e Alta Cultura, 2022.

NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, Cambridge, v. 7, n. 2, p. 395-411, 1984. Disponível em: https://scholar.law.colorado.edu/faculty-articles/1051/. Acesso em: 4 jun. 2023.

NASCIMENTO, Filippe Augusto dos Santos. **Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2016.

NASCIMENTO, Filippe Augusto dos Santos. **Entre a micro e a macrojustiça**: contributos para a objetivação de processos de tutela dos direitos fundamentais. 2018. 160 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/55515. Acesso em: 4 jun. 2023.

NAZNIN, SM Atia; SHAWKAT, A. L. A. M. Judicial Remedies for Forced Slum Evictions in Bangladesh: An Analysis of the Structural Injunction. **Asian Journal of Law and Society**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 99-129, 2019. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/571031F52E0907A3DD7BE9E9F3DE4900/S2052901518000013a.p

df/div-class-title-judicial-remedies-for-forced-slum-evictions-in-bangladesh-an-analysis-of-the-structural-injunction-div.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

NEJAIME, Douglas. Winning through losing. **Iowa Law Review**, v. 96, p. 941-1012, 2010. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/4780. Acesso em: 4 jun. 2023.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. "Judicialização da política": déficits explicativos e bloqueios normativistas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 91, p. 05-20, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/FJ9GdyNwsYN8Syfy8zTGPdt/?lang=pt. Acesso em: 4 jun. 2023.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt *et al*. **A extensão como *amicus curiae* no caso do Complexo do Curado no Tribunal de Justiça de Pernambuco**. *In*: NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Recife: Editora UFPE, 2022. p. 140-169.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt *et al*. **Transformando vítimas em protagonistas**: uma experiência da extensão universitária aSIDH. *In*: NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Recife: Editora UFPE, 2022. p. 112-131.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais?. **Pensar** – Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/11447. Acesso em: 4 jun. 2023.

NTLAMA, Nomthandazo Patience. **The implementation of Court orders in respect of socio-economic rights in South Africa**. 2003. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Stellenbosch University, Stellenbosch, 2003. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/37377192.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

NUNES, Daniel Capecchi. **Entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania**: o Supremo Tribunal Federal na Nova República. 2016. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9707. Acesso em: 4 jun. 2023.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 5, p. 1051-1076, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Sugestões do Supremo Tribunal Federal à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais**. São Paulo, 1986. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/115152/1986_JUL%20a%20AGO_079.pdf?sequence=1. Acesso em: 27 jan. 2023.

ODIAKA, N.. The face of violence: rethinking the concept of xenophobia, immigration laws and the rights of non-citizens in South Africa. **Brics Law Journal**, [*S. l.*], v. 4, n. 2, p. 40-70, 1 jan. 2017. Disponível em: https://www.bricslawjournal.com/jour/article/view/98. Acesso em: 4 jun. 2023.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. FALAVINHA, Diego H. S. BRAGHIN, Simone. Processo Decisório no STF e o caso da Reforma do Judiciário. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 12, p. 365-394, 2015. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/18739. Acesso em: 4 jun. 2023.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 3, n. 68, p. 631-656, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3074. Acesso em: 4 jun. 2023.

OLIVEIRA, Manfredo. **A ontologia em debate no pensamento contemporâneo**. São Paulo: Paulus, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. **Sequência** - Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 35, n. 69, p. 159-182, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p159. Acesso em: 4 jun. 2023.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 1, p. 652-670, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/324015867_JUDICIARIO_E_POLITICAS_PUBLICAS_O_CASO_DAS_VAGAS_EM_CRECHES_NA_CIDADE_DE_SAO_PAULO. Acesso em: 4 jun. 2023.

OPPITZ, Daniela Gomes. **A crise do sistema prisional brasileiro**: direitos fundamentais e o controle judicial de políticas públicas. 2018. 205f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/handle/10451/38373. Acesso em: 4 jun. 2023.

ORTEGA, Roberto Niembro. **La justicia constitucional de la democracia deliberativa**. Madrid: Marcial Pons, 2019.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o "praticalismo" e os "processos estruturais". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82013. Acesso em: 4 jun. 2023.

OSUNA, Néstor. Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. *In*: BAZÁN, Victor; STEINER, Christian (org.). **Justicia constitucional y derechos fundamentales**: las proteeción de los derechos sociales. Las sentencias estructurales. Bogotá: Unión Gráfica, n. 5, 2015. p. 91-116.

OTTEH, Joseph (ed.). **Litigating for Justice**: A Primer on Public Interest Litigation (PIL). Nigéria: Access to Justice, 2012.

PALACIOS-SALCEDO, Cleider Andrés. Análisis de la Sentencia T-025 de 2004 que declara el estado de cosas inconstitucional: por parte de la Corte Constitucional de Colombia frente a la protección tutelar de los derechos de las víctimas de desplazamiento armado en el marco del conflicto interno colombiano. **DIXI**, Bucaramanga, v. 20, n. 27, p. 1-10, 2018. Disponível em: https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/2388. Acesso em: 4 jun. 2023.

PANDA, Prasanna Kumar. **Public Interest Litigation**: a study of Supreme Court cases from 1976 to 1996. 2007. 386 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculty of Law, Utkal University, Vani Viharr, 2007.

PANTOJA, Fernanda Medina. Da mediação incidental. *In*: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (org.). **Teoria Geral da Mediação à luz do Projeto de Lei e do Direito Comparado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 185-239.

PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais: uma proposta de atuação baseada no "compromisso significativo". **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 18, n. 72, p. 161-210, out./dez. 2013.

PARKIN, Jason. Aging Injucntions and the Legacy of Institutional Reform Litigation. **Vanderbilt Law Review**, Nashville, v. 70, n. 1, p. 167-220, 2017. Disponível em: https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vlr/vol70/iss1/2/. Acesso em: 4 jun. 2023.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas**: o problema da legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de cosas inconstitucional y politicas públicas**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Políticos) – Faculdade de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011. Disponível em: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1617/BustamantePenaGabriel2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 2 jun. 2023.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Direitos Sociais, Estado De Direito E Desigualdade: Reflexões Sobre as Críticas À Judicialização Dos Direitos Prestacionais. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 2080- 2114, 2015. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/19384. Acesso em: 4 jun. 2023.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Representação democrática do Judiciário: reflexões preliminares sobre os riscos e dilemas de uma ideia em ascensão. **Juris Poiesis**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 17, p. 343-359, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2958963. Acesso em: 4 jun. 2023.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 167-190, 2017. Disponível em: https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472. Acesso em: 4 jun. 2023.

PÉREZ, Juan Carlos Henao. El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá, v. 15, n. 29, p. 67-102, 2013. Disponível em: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3620. Acesso em: 4 jun. 2023.

PERJU, Vlad. Constitutional Transplants, Borrowing and Migrations. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1304-1327.

PESTANA, João Gabriel Callil Zirretta. **Medidas Estruturantes e Estado de Coisas Inconstitucional**: entraves e propostas no ordenamento jurídico brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

PICCOLI, Bruno de Lima. **Processo Estrutural**. 2018. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

PILLAY, A.. Toward effective social and economic rights adjudication: The role of meaningful engagement. **International Journal of Constitutional Law**, [*S. l.*], v. 10, n. 3, p. 732-755, jul. 2012. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/article/10/3/732/673474. Acesso em: 4 jun. 2023.

PILLAY, Kameshni. Implementation of Grootboom: Implications for the enforcement of socio-economic rights. **Law, Democracy & Development**, v. 6, n. 2, p. 255-277, 2002. Disponível em: https://law.uwc.ac.za/images/stories/ldd/V6-2_Implementation_Grootboom.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

PILONIETA, Laura Milena Otero; FERNANDEZ, Michelle Vieira. El poder Judicial y las policies en Colombia. Un análisis del control de la Corte Constitucional en materia de salud con la sentencia T-760 de 2008. **Revista SAAP**, Buenos Aires, v. 14, n. 1, p. 47-73, maio 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702020000100021. Acesso em: 4 jun. 2023.

PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015: breve análise teórica e pragmática. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 543-577.

PLATTNER, Marc F. Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 2, p. 171-180, mar./abr. 1998. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20048858. Acesso em: 4 jun. 2023.

PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. "Continuing Mandamus" - A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. **NUJS Law Review**, Calcutá, v. 10, n. 2, p. 555-608, 2017. Disponível em: http://nujslawreview.org/wp-content/uploads/2017/08/10-%E2%80%93-3-%E2%80%93-Mihika-Poddar-Bhavya-Nahar.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

POSNER, Richard A. Legal pragmatism. **Metaphilosophy**, v. 35, n. 1-2, p. 147-159, fev. 2004. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9973.2004.00310.x. Acesso em: 4 jun. 2023.

POSNER, Richard A. The rise and fall of judicial self-restraint. **California Law Review**, v. 100, n. 3, p. 519-556, 2012. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2815&context=journal_articles. Acesso em: 4 jun. 2023.

POSNER, Richard. **Law, Pragmatism and Democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. **Constitucionalismo democrático**: por una reconciliación entre Constitución y pueblo. Trad. Leonardo García Jaramillo. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Democratic Constitutionalism. *In*: BALKIN, Jack; SIEGEL, Reva B. (org.). **Constitution 2020**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 25-34.

POST, Robert. Theorizing disagreement: Reconceiving the relationship between law and politics. **California Law Review**, Berkeley, v. 98, n. 4, p. 1319-1350, ago. 2010. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/27896713. Acesso em: 4 jun. 2023.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 373-433, 2007. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Faculty/Siegel_RoeRageDemocraticConstitutionalismAndBacklash.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

PROJETO BRUMADINHO. **O Projeto Brumadinho**. 2021, *on-line*. Disponível em: http://www.projetobrumadinho.ufmg.br/sobre. Acesso em: 14 fev. 2023.

PUGA, Mariela. La legitimidad de las intervenciones judiciales estructurales. *In*: CINCA, Carlos Martinez; SCIVOLETTO, Gonzalo (Comps.). **Estado de derecho y legitimidad democrática: perspectivas, problemas y propuestas**. Buenos Aires: Editores del Sur, 2021. p. 103-130.

PUGA, Mariela. **Litigio Estructural**. 329 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/251231477_LITIGIO_ESTRUCTURAL_-_Tesis_Doctoral_Mariela_Puga. Acesso em: 18 jul. 2023.

RADEBE, Sibusiso Blessing. **The protection of the right of access to adequate housing by the south african Constitutional Court**. 2013. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Stellenbosch University, Stellenbosch, 2013.

RAU, Benegal Narsinga. **India's Constitution in the Making**. Madras: Orient Longmans, 1960.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

RAWLS, John. The idea of public reason revisited. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 64, n. 3, p. 765-807, 1997. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5633&context=uclre. Acesso em: 4 jun. 2023.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução: Almiro Piseta e Lenita M. R. Esteves. Martins Fontes: São Paulo, 2000.

RAY, Brian. Engagement's Possibilities and Limits as a Socioeconomic Rights Remedy. **Washington University Global Studies Law Review**, Washington, v. 9, n. 3, p. 399-425, 2010. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol9/iss3/2/. Acesso em: 4 jun. 2023.

RAY, Brian. **Engaging with Social Rights**: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

RAY, Brian. Proceduralisation's Triumph and Engagement's Promise in Socio-Economic Rights Litigation. **South African Journal on Human Rights**, [*S. l.*], v. 27, n. 1, p. 107-126, 2011.

RENDLEMAN, Doug. Brown II's All Deliberate Speed at Fifty: A Golden Anniversary or a Midlife Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy. **San Diego Law Review**, San Diego, v. 41, n. 4, p. 1575-1616, jun. 2004. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/227285714.pdf. Acesso: 23 jun. 2023.

REYNA, Justo José. El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 50, p. 131-169, 2012. Disponível em: https://engagedscholarship.csuohio.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2053&context=fac_articles. Acesso em: 4 jun. 2023.

RIDLEY, Matt. **The rational optimist**: how prosperity evolves. New York: Harper Collins, 2010.

RIGHT TO FOOD CAMPAING. **Apresentação**. Disponível em: http://www.righttofoodcampaign.in/about. Acesso em: 03 out. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social. **Comissão encerra intervenção judicial da Fundase/RN**. 2019, *on-line*. Disponível em: http://www.sethas.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=194782&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia. Acesso em: 17 jan. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social. **Comissão encerra intervenção judicial da Fundase/RN**. 2019, *on-line*. Disponível em: http://www.sethas.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=194782&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia. Acesso em: 17 jan. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. **Relatório da intervenção judicial da FUNDASE/RN**. 2018. Disponível em: http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/fundac/DOC/DOC000000000190260.PDF. Acesso em: 17 jan. 2023.

ROA ROA, Jorge Ernesto. El rol del juez constitucional en el constitucionalismo transformador latino-americano. **Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper**, n. 11, p. 1-16, 2020.

ROACH, Kent. Dialogic judicial review and its critics. **Supreme Court Law Review**, v. 23, n. 2, p. 49-104, 2004. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1144790. Acesso em: 4 jun. 2023.

ROBINSON, Nick. Expanding judiciaries: India and the rise of the good governance court. **Washington University Global Studies Law Review**, Washington, v. 8, n. 1, p. 1-70, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1126364. Acesso em: 4 jun. 2023.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais**: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no estado democrático de direito brasileiro. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/35352. Acesso em: 4 jun. 2023.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011. Disponível em: https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314. Acesso em: 4 jun. 2023.

ROCHA, Rodrigo Silva. **A efetivação dos direitos humanos no sistema carcerário e sua relação com o Conselho Nacional de Justiça**: análise da atuação do Departamento Carcerário do Conselho Nacional de Justiça em relação ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário. 2021. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP),

Brasília, 2021. Disponível: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3847. Acesso em: 4 jun. 2023.

RODRÍGUEZ, Michael Cruz. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid, v. 1, n. 117, p. 182-183, set./dez. 2019. Disponível em: https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/77028. Acesso em: 4 jun. 2023.

RODRÍGUEZ, Paula Andrea Salazar. **Gaitán**: entre la sacralización y la satanización de su muerte. Usos políticos de la muerte de Jorge Eliécer Gaitán entre los años 1948 a 1953. 2017. 157 f. Dissertação (Mestrado em Historia e Memoria) – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Curitiba, 2017. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/64033. Acesso em: 2 jun. 2023.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, n. 1, p. 1669-1698, 2011. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Empowered Participatory Jurisprudence. *In*: YOUNG, Katharine G.; SEN, Amartya (ed.). **The Future of Economic and Social Rights**, Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 233-258.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. El contexto: el desplazamiento forzado e la intervención de la Corte Constitucional. *In*: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (coord.). **Más allá del desplazamiento**: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado em Colombia. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010. p. 14-35.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial**: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos. **Strategic Prudence in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006**. 2011. 286 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculty of Political Science, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 2011. Disponível em: http://d-scholarship.pitt.edu/8953/. Acesso em: 4 jun. 2023.

ROGERS, Wend; BALLANTYNE, Angela. Populações especiais: vulnerabilidade e proteção. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 31-41, 2008. Disponível em: https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/865. Acesso em: 4 jun. 2023.

RONCHI, Renzzo Giaccomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF**: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa? 2022. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2022.

ROSENBERG, Gerald N.. **The Hollow Hope**: can courts bring about social change?. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

ROUX, Theunis. Legitimating Transformation: Political Resource Allocation in the South African Constitutional Court. *In*: GLOPPEN, Siri; GARGARELLA, Roberto; SKAAR, Elin. **Democratization and the judiciary**: The Accountability Function of Courts in New Democracies. London: Frank Cass Publishers, 2005. p. 66-80.

ROUX, Theunis. **The Politics of Principle**: the first South African Constitutional Court, 1995-2005. New York: Cambridge University Press, 2013.

ROUX, Theunis. Understanding Grootboom - A response to Cass R. Sunstein. **Constitutionnel Forum**, v. 12, p. 41-51, 2002.

RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm M. Judicial policy making and litigation against the government. **Journal of Constitutional Law**, v. 5, p. 617-664, 2003.

RYFE, David M.. Does deliberative democracy work?. **Annual Review of Political Science**, v. 8, p. 49-71, jun. 2005. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.8.032904.154633. Acesso em: 4 jun. 2023.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 117, p. 1016-1101, 2004. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.8.032904.154633. Acesso em: 4 jun. 2023.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, v. 1, n. 101, p. 55-66, 2014. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814. Acesso em: 4 jun. 2023.

SAFFON, María Paula; GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. Derechos sociales y activismo judicial: la dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales em Colombia. **Estudios Socio-Jurídicos**, Bogotá, v. 13, n. 1, p. 75-107, 2011. Disponível em: https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1511. Acesso em: 4 jun. 2023.

SALES, Lilia Maia de Morais; CHAVES, Emmanuela Carvalho Cipriano. Mediação e conciliação judicial- a importância da capacitação e de seus desafios. **Sequência** – Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 35, n. 69, p. 255-279, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p255. Acesso em: 4 jun. 2023.

SALES, Tainah. A participação social no Supremo Tribunal Federal: um estudo empírico das audiências públicas em ações de controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito Brasileira**, [*S.l*], v. 31, n. 12, p. 70-88, 2022. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6307. Acesso em: 4 jun. 2023.

SAMANTA, Navajyoti; BASU, Sumitava. Test of basic structure: an analysis. **NUJS Law Review**, Calcutá, v. 1, n. 1, p. 499-516, 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2507951. Acesso em: 2 jun. 2023.

SAMPAIO, Karinne F.. O controle e a implementação do direito à saúde: a jurisprudência da África do Sul. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 9, n. 2, p. 85-109, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12255. Acesso em: 4 jun. 2023.

SANTA CATARINA. 6ª Vara Federal de Florianópolis. **Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200**. Decisão liminar. Florianópolis, 2021. Disponível em: http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload1125.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

SANTANA, Felipe Augusto Viégas Alves e. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. 2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto de Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2922. Acesso em: 4 jun. 2023.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. *In*: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 0150735-64.2008.8.26.0002**. São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2018/11/AP-0150735-64.2008.8.26.0002-TJSP-1.pdf. Acesso em: 9 mar. 2023.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-587.

SARMENTO, Daniel. Dar voz a quem não tem voz: por uma nova leitura do art. 103, IX, da Constituição. *In*: SARMENTO, Daniel (org.). **Direitos, Democracia e República**: escritos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 79-89.

SARMENTO, Daniel. **Depoimento** [jun. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296-318, mês, 2018. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n3/revista_v20_n3_296.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

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

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO. **Prefeitura de SP mantém fila de creche zerada pelo terceiro ano consecutivo**. 2022, *on-line*. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura-de-sp-mantem-fila-de-creche-zerada-pelo-terceiro-ano-consecutivo/#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo,de%200%20a%203%20anos. Acesso em: 06 mar. 2023.

SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun. 2005. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/458. Acesso em: 4 jun. 2023.

SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: Institutional Reform Litigation as Litigation. **Michigan Law Review**, Ann Arbor, v. 97, n. 6, p. 1994-2036, 1999. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1093&context=reviews. Acesso em: 4 jun. 2023.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SCOTT, Joanne; STURM, Susan. Courts as catalysts: re-thinking the judicial role in new governance. **Columbia Journal of European Law**, Nova Iorque, v. 13, p. 565-594, 2006. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2470&context=faculty_scholarship. Acesso em: 2 jun. 2023.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis**: uma abordagem jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEIDMAN, Gay. Is South Africa different? Sociological comparisons and theoretical contributions from the land of apartheid. **Annual Review of Sociology**, v. 25, n. 1, p. 419-440, ago. 1999. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.25.1.419. Acesso em: 2 jun. 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

SERPA, Maria de Nazareth. **Teoria e prática da mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

SHANKAR, Shylashri. Descriptive overview of the Indian Constitution and the Supreme Court of India. *In*: VILHENA, Oscar; BAXI, Upendra; VILJOEN, Frans (ed.). **Transformative constitutionalism**: Comparing the apex courts of Brasil, India and South Africa. Pretória: Pretoria University of Law Press, 2013. p. 105-134.

SHANKAR, Shylashri. The Embedded Negotiators: India's Higher Judiciary and Socioeconomic Rights. *In*: MALDONADO, Daniel Bonilla (ed.). **Constitutionalism of the Global South**: the activist tribunals of India, South Africa and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 95-128.

SHARP, Naomi. **Wrongful System Rights Violations and the Potential of Court-Sponsored Structural Reform**. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, Montreal, 1999. Disponível em: https://www.nlc-bnc.ca/obj/s4/f2/dsk2/ftp03/MQ64306.pdf?oclc_number=1006817351. Acesso em: 5 jul. 2023.

SIEGEL, Reva B. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and the Constitutional Change: The Case of the de facto ERA. **California Law Review**, Berkeley, v. 94, p. 1323-1420, 2006. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20439068. Acesso em: 2 jun. 2023.

SILVA, Liliana Carrera. La acción de tutela en Colombia. IUS. **Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC**, Puebla, v. 5, n. 27, p. 72-94, 2011. Disponível em: https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/80. Acesso em: 2 jun. 2023.

SILVA, Osmar Vieira da. O contempt of court (desacato à ordem judicial) no Brasil. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, v. 4, n. 4, p. 91-111, 2018. Disponível em: https://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica_04-7.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

SILVA, Paulo Maycon Costa da. Jurisdição constitucional na Colômbia e o poder político do cidadão diante da Corte Constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 203, p. 185-204, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p185. Acesso em: 2 jun. 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. *In*: SILVA, Virgílio Afonso da. **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 115-143.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599.

SIMON, William H. Justice and Accountability: Activist Judging in the Light of Democratic Constitutionalism and Democratic Experimentalism. **Law, Culture and the Humanities**, Thousand Oaks, v. 15, n. 3, p. 602-621, 2016. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1743872116655320. Acesso em: 2 jun. 2023.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. **Ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2018. 236 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/290. Acesso em: 22 fev. 2022.

SODRÉ, Muniz. Por um conceito de minoria. *In*: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (org.). **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005. p. 11-14.

SOOD, Avani Mehta. Gender justice through public interest litigation: case studies from India. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, Nashville, v. 41, p. 833-906, maio, 2008. Disponível em: https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol41/iss3/4/. Acesso em: 2 jun. 2023.

SOUZA NETO, Cláudio Cruz; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-161, 2013. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11773. Acesso em: 2 jun. 2023.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SQUADRI, Ana Carolina; JOBIM, Marco Félix. O publicismo e o privatismo no processo estrutural: o papel do juiz e a audiência pública. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 867-881.

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

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. Uma leitura hermenêutica das características do neoconstitucionalismo. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 25-48, 2014. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/1043. Acesso em: 2 jun. 2023.

STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Lei das Políticas Públicas é "Estado Social a golpe de caneta?". **Revista Consultor Jurídico**, on-line, v. 10, 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-fev-10/lei-politicas-publicas-estado-social-golpe-caneta. Acesso em: 2 jun. 2023.

STURM, Susan P. A normative theory of public law remedies. **Georgetown Law Journal**, Washington, v. 79, p. 1357-1445, 1991. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1110/. Acesso em: 2 jun. 2023.

STURM, Susan. Equality and the Forms of Justice. **University of Miami Law Review**, Miami, v. 58, p. 51-82, 2003. Disponível em: https://repository.law.miami.edu/umlr/vol58/iss1/7/. Acesso em: 2 jun. 2023.

STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: Strategies of judicial intervention in prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, Philadelphia, v. 138, p. 805-912, 1990. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3801&context=penn_law_review. Acesso em: 2 jun. 2023.

STURM, Susan. The Promise of Participation. **Iowa Law Review**, Iowa City, v. 78, p. 981-1010, 1993. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3704/. Acesso em: 2 jun. 2023.

SUNSTEIN, Cass R.. Social and Economic Rights? Lessons from South Africa. **Constitutional Forum**, [*S. l.*], v. 11, n. 1-4, p. 123-132, 2001. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=269657. Acesso em: 2 jun. 2023.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Michigan Law Review**, Ann Arbor, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12319&context=journal_articles. Acesso em: 2 jun. 2023.

SUSMAN, Susan D. Distant Voices in the Courts of India - Transformation of Standing in Public Interest Litigation. **Wisconsin International Law Journal**, Madison, v. 13, p. 57-103, 1994.

SWANEPOEL, Philip. **The potential of structural interdicts to constitute effective relief in socio-economic rights cases**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) –

Stellenbosch University, Stellenbosch, 2017. Disponível em: https://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/102777. Acesso em: 2 jun. 2023.

SWART, Mia. Left out in the cold? Crafting constitutional remedies for the poorest of the poor. **South African Journal on Human Rights**, v. 21, n. 2, p. 215-240, 2005. Disponível em: https://journals.co.za/doi/abs/10.10520/EJC53180. Acesso em: 2 jun. 2023.

SWEET, Alec Stone. Constitutional Courts. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (Ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Nova York: Oxford University Press, 2012. p. 816-830.

TAMBWE, Giteya. **The impact of the engagement principle on the right to have acces to adequate housing**: from reasonableness to engagement. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018.

TERENA, Eloy. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. As ações coletivas e a judicialização de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: possibilidades e limites. **MPMG jurídico**, Belo Horizonte, n. 17, p. 33-36, jul./ago./set. 2009.

THOMAS, Tracy A. The Continued Vitality of Prophylactic Relief. **The Review of Litigation**, Austin, v. 27, p. 113-128, 2007. Disponível em: https://ideaexchange.uakron.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1204&context=ua_law_publications. Acesso em: 2 jun. 2023.

THOMAS, Tracy A. Ubi Jus, Ibi Remedium: The Fundamental Right to a Remedy Under Due Process. **San Diego Law Review**, San Diego, v. 41, n. 1, p. 1633-1646, 2004. Disponível em: https://digital.sandiego.edu/sdlr/vol41/iss4/12/. Acesso em: 2 jun. 2023.

THOMPSON, Dennis F. Deliberative democratic theory and empirical political science. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 497-520, jun. 2008. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.11.081306.070555. Acesso em: 2 jun. 2023.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/34439/21357. Acesso em: 2 jun. 2023.

TRIBE, Laurence H.; DORF; Michael C.. **On Reading the Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Apresentação da Coordenadoria de Processos Estruturais**. Porto Alegre, 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=D8k8J3hwHBs. Acesso em: 19 jan. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO. **Regimento Interno**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/307065/1/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Presi%2014%20-%20Regimento%20Interno.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

TUSHNET, Mark V.. **Weak Courts, Strong Rights**: Judicial Review and social welfare rights in comparative constitucional law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

TUSHNET, Mark. A response to David Landau. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 53-62.

TUSHNET, Mark. The possibility of illiberal constitutionalism. **Florida Law Review**, Gainesville, v. 69, p. 1367-1384, 2017. Disponível em: https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1389&context=flr. Acesso em: 2 jun. 2023.

UGOCHUKWU, Basil. Engendering access to justice in Nigeria: The role of public interest litigation. *In*: LAWSON, David; DUBLIN, Adam; MWAMBENE, Lea. **Gender, Poverty and Access to Justice**. Abingdon: Routledge, 2020. p. 115-132.

ULIANO, André Borges. **Contra o Ativismo Judicial**: mecanismos institucionais de prevenção e correção e decisões ativistas. Londrina: Thoth, 2022.

UNGER, Roberto Mangabeira. **False necessity**: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. **Diagnóstico Fundiário e Plano de Regularização Fundiária**: Zona Especial de Interesse Social Lagamar. Fortaleza, CE: UECE, 2020. Disponível em: https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=3ea6dfcf-9fea-468b-a86f-201ccd4dd2de. Acesso em: 19 jan. 2022.

UPRIMNY, Rodrigo. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 52-69, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sur/a/ZgmvQKYdgyJFCv5hTHDYygS/?format=pdf&lang=es. Acesso em: 2 jun. 2023.

UPRIMNY, Rodrigo. The constitutional court and control of presidential extraordinary powers in Colombia. **Democratization**, v. 10, n. 4, p. 46-69, 2003. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340312331294027. Acesso em: 2 jun. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle; SILVA, Cecília de Almeida. Constitucionalismo cooperativo ou a supremacia do Judiciário?. **Jurispoiesis**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 321-348, 2009. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2209.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; HUNGRIA, Ana Luiza Hadju. Implementação gradual de direitos socioeconômicos: construtivismo constitucional na Corte Constitucional sul-africana. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [*S. l.*], v. 4, n. 2, p. 226-238, 20 dez. 2012. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.42.11. Acesso em: 2 jun. 2023.

VANHALA, Lisa. Legal opportunity structures and the paradox of legal mobilization by the environmental movement in the UK. **Law & Society Review**, [*S. l.*], v. 46, n. 3, p. 523-556, 2012. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2325225. Acesso em: 2 jun. 2023.

VASCONCELOS, Antônio Gomes; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; OLIVEIRA, Alana Lúcio. O processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 12, p. 66-82, 2013. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/8672. Acesso em: 2 jun. 2023.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficácia de estas decisiones. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivum, 2022. p. 67-86.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e prática da mediação**. Paraná: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, 1998.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. **Direito à saúde no Brasil**: seus contornos, judicialização e necessidade da macrojustiça. Texto para Discussão n. 2547. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasil, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9714. Acesso em: 23 fev. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição como reserva de justiça. **Lua Nova**, São Paulo, n. 42, p. 53-97,1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/Y8JcyfSfzxsjsQSSwqyKHsN/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 2 jun. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 29-52, 2007. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/sur/a/6b8m4wkLXMwkv8KQFmW8Nsy/abstract/?lang=pt. Acesso em: 2 jun. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Depoimento** [ago. 2022]. Entrevistador: Matheus Casimiro Gomes Serafim. Realizada virtualmente, 2022. Entrevista concedida para a elaboração desta Tese.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal**: jurisprudência política. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-463, p. 447-449, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 375-393, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/5FvZYmsfBmZcwKT57ctZY9C/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 2 jun. 2023.

VILJOEN, Sue-Mari; MAKAMA, Saul Porsche. Structural relief - a context-sensitive approach. **South African Journal on Human Rights**, Joanesburgo, v. 34, n. 2, p. 209-230, 2018. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02587203.2018.1501178. Acesso em: 2 jun. 2023.

VIOLIN, Jordão. **Processo coletivo e protagonismo judiciário**: o controle de decisões políticas mediante ações coletivas. 2011. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25505/DISSERTACAO%20COMPLETA%20JORDAO%20VIOLIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07 jun. 2023.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. 256 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82006. Acesso em: 2 jun. 2023.

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

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: quatro princípios pragmáticos de implementação. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, v. 1, n. 43, p. 93-109, jan./jun. 2022. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/revista/pdfs_43/5-Edilson%20Vitorelli.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/40822. Acesso em: 2 jun. 2023.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Juspodivm, 2022.

WALDRON, Jeremy. Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?. **Law and Philosophy**, [*S. l.*], v. 21, p. 137-164, 2002. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1023/A:1014513930336. Acesso em: 2 jun. 2023.

WALDRON, Jeremy. Judges as moral reasoners. **International Journal of Constitutional Law**, Nova Iorque, v. 7, n. 1, p. 2-24, 2009. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/article/7/1/2/665858. Acesso em: 2 jun. 2023.

WALDRON, Jeremy. Separation of powers in thought and practice. **Boston College Law Review**, Newton Centre, v. 54, p. 433-468, 2013. Disponível em: https://www.bc.edu/content/dam/files/centers/clough/pdf/01_waldron.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. O contempt of court na recente experiência brasileira – anotações a respeito da necessidade premente de se garantir efetividade às decisões judiciais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 30, n. 119, p. 35-56, jan. 2005.

WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 31, n. 139, p. 28-35, 2006.

WATSON, Alan. **Legal Transplants**: an Approach to Comparative Law. 2. ed. Georgia: University of Georgia Press, 1974.

WEAVER, Russel L.. The Rise and Decline of Structural Remedies. **San Diego Law Review**, San Diego, v. 41, n. 4, p. 1617-1632, 2004. Disponível em: https://digital.sandiego.edu/sdlr/vol41/iss4/11/. Acesso em: 23 jun. 2023.

WESSON, Murray. Grootboom and Reassessing: Beyond the Socioeconomic Jurisprudence of the South African Constitutional Court. **South African Journal on Human Rights**, [*S. l.*], v. 20, n. 2, p. 284-308, jan. 2004. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2223911. Acesso em: 2 jun. 2023.

WILLIAMS, Lucy A.. The Right to Housing in South Africa: An Evolving Jurisprudence. **Columbia Human Rights Law Review**, [*S. l*], v. 45, n. 3, p. 816-845, maio 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2440718. Acesso em: 2 jun. 2023.

WILSON, Stuart. Litigating Housing Rights in Johannesburg's Inner City: 2004 — 2008. **South African Journal on Human Rights**, [*S. l.*], v. 27, n. 1, p. 127-151, jan. 2011. Disponível em: https://journals.co.za/doi/10.10520/EJC53392. Acesso em: 2 jun. 2023.

WILSON, Stuart; DUGARD, Jackie. Constitutional Jurisprudence. *In*: LANGFORD, Malcolm; COUSINS, Ben; MADLINGOZI, Tshepo (ed.). **Socio-Economic Rights in South Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 35-62.

XI FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciados aprovados**. Brasília, 2022. Disponível em: https://diarioprocessualonline.files.wordpress.com/2022/03/enunciados-fpcc-2022-1.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

XII FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciados aprovados**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/99186969/Rol_de_enunciados_e_repert%C3%B3rio_de_boas_pr%C3%A1ticas_processuais_do_F%C3%B3rum_Permanente_de_Processualistas_FPPC_Bras%C3%ADlia_2023. Acesso em: 31 mar. 2023.

YACKLE, Larry W.. **Reform and Regret**: The Story of Federal Judicial Involvement in the Alabama Prison System. New York: Oxford University Press, 1989.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: A commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review**, Los Angeles, v. 25, p. 244-260, 1977.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Tradução: Alexandre Morales. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/346M4vFfVzg6JFk8VZnWVvC/?format=pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

YOO, John Choon. Who Measures the Chancellor's Foot – The Inherent Remedial Authority of the Federal Courts. **California Law Review**, Berkeley, v. 84, n. 4, p. 1121-1177, jul. 1996. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3480990. Acesso em: 5 jul. 2023.

ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, [*S. l* .], v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20048274. Acesso em: 2 jun. 2023.

ZEIGLER, Donald H. Rights Require Remedies: A New Approach to the Enforcement of Rights in the Federal Courts. **Hastings Law Journal**, São Francisco, v. 38, p. 665-728, 1986. Disponível em: https://repository.uclawsf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2900&context=hastings_law_journal. Acesso em: 2 jun. 2023.

ZÉ Ninguém. Intérprete: Banda Biquini Cavadão. Compositores: Miguel Cunha e Bruno Gouveia. *In*: **Descivilização**. Rio de Janeiro: Universal Music Group, 1991. CD, faixa 1 (4 min 28s).