Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Serly Marcondes Alves

A legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do microssistema de direito coletivo por meio do processo estrutural dialógico

Rio de Janeiro

2023

Serly Marcondes Alves

A legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do microssistema de direito coletivo por meio do processo estrutural dialógico

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Cunha

Rio de Janeiro

2023

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

A474 Alves, Serly Marcondes

A legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do microssistema de direito coletivo por meio do processo estrutural dialógico / Serly Marcondes Alves. - 2023.
90 f.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Cunha.
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Legitimidade - Teses. 2. Sentenças Judiciais - Teses. 3. Sistema Coletivo - Teses. I. Cunha, José Ricardo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.95

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

Serly Marcondes Alves

A legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do microssistema de direito coletivo através do processo estrutural dialógico

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Aprovado em 18 de abril de 2023.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. José Ricardo Cunha (Orientador)

Faculdade de Direito - UERJ

_____

Prof. Dr. Humberto Dalla Bernadina de Pinho

Faculdade de Direito - UERJ

_____

Prof. Dr. Antônio Peleja Júnior

Universidade Federal do Estado de Mato Grosso

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Dedico este estudo aos meus pais (*in memoriam*), que amavam estudar.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por essa oportunidade incrível, poder voltar a estudar na terceira idade.

A meu mestre Arif Ali-Shah, que me disse: - “E por que não?”.

A ESMAGIS do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso (PJMT) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por serem veículos de transmissão e efetivação do conhecimento.

A minha filha, ao meu genro e a minha neta, pelo apoio incansável e torcida.

Aos meus ajudantes, Celso Ferreira da Cruz Victoriano, por digitar e colocar a dissertação nos precisos termos da ABNT e critérios da UERJ; Marlus Boletta Gomes de Oliveira, Michael Douglas dos Santos Andrade, Jonilson Nunes dos Santos e Rogério Yasutaka Sato, pela revisão do texto, pesquisas e discussão, sem essa ajuda seria impossível.

Ao professor doutor Antônio Veloso Peleja Júnior, por ter insistido na minha inscrição para o mestrado, por ser uma presença durante todo o percurso e por fazer parte da minha banca de qualificação e defesa, fazendo pertinentes apontamentos.

Aos professores doutores do PPGD - UERJ: Gustavo Silveira Siqueira, Marco Aurélio Marrafon, Leonardo Faria Schenk, Carlos Eduardo Adriano Japiassú, Guilherme Leite Gonçalves, Humberto Dalla Bernadina de Pinho, Vânia Siciliano Aieta, Luís Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho, Marco Antônio Rodrigues e Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo.

Ao meu orientador, professor doutor José Ricardo Ferreira Cunha, uma luz na minha vida. Inspiração para eu continuar querer melhorar como pessoa, aluna e magistrada. Sempre muito obrigada.

Siempre decir y vivir la verdade,
formado com gentileza –
eso es el caminho.
Arif Ali-Shah

Em termos amplos, sociais e institucionais, se os
atores depositam suas demandas no Judiciário,
esse espaço se transforma numa arena
de debate do espaço público democrático.
Antonio Cesar Bocheneck

RESUMO

ALVES, Serly Marcondes. **A legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do microssistema de direito coletivo por meio do processo estrutural dialógico**. 90f. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O trabalho faz uma análise da legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do sistema coletivo por meio do processo estrutural dialógico. Busca-se identificar soluções para essa questão no âmbito do microssistema de direito coletivo; perceber se a estrutura física e humana correlata está em condições de efetivação das decisões dialógicas estruturais; criar e propor um ambiente que alcance a pacificação social, via decisão estrutural dialógica, legítima e efetiva. A hipótese é que a legitimidade da decisão estruturante é atendida quando são marcadas audiências públicas pré-decisão para que se ouçam a todos os atores que serão diretamente afetados pela decisão a colocar suas condições para a resolução da demanda naquilo que decorre de sua ação ou omissão, do "estado de coisas inconstitucional", que caracteriza essas demandas. A outra restrição argumentativa, decorrente da falta de capacidade democrática do juiz, por não ser eleito de forma direta, também é resolvida, porque o juiz deixa de ditar o direito para o caso concreto, como no caso das decisões monológicas e atua como gestor nas demandas estruturantes. Propõe-se a criação de um segmento na estrutura do Poder Judiciário Mato-grossense para acompanhar a execução das sentenças estruturantes, com regras procedimentais fixadas por normativa do Tribunal Pleno. Adota-se como metodologia um estudo descritivo analítico. Utilizam-se os métodos de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa baseia-se fundamentalmente no referencial teórico de César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco. No que tange à revisão bibliográfica, analisam-se as principais obras relativas ao tema, nacionais e estrangeiras. No que atine ao segundo método, a legislação referente ao tema, assim como a jurisprudência do Tribunal local. Toda a pesquisa é guiada por critérios qualitativos, para o aprofundamento no estudo do tema proposto, com enfoque na compreensão dos problemas identificados ao longo da abordagem para descobrir se a hipótese traçada é verdadeira.

Palavras-chave: legitimidade; sentenças judiciais; sistema coletivo; secretaria de execuções de decisões estruturantes dialógicas.

ABSTRACT

ALVES, Serly Marcondes. **The legitimacy of judgments handed down within the scope of the microsystem of collective law through the dialogic structural process**. 90 f. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The work makes an analysis of the legitimacy of judicial sentences handed down within the scope of the collective system through the dialogic structural process. We seek to identify solutions to this issue within the scope of the collective law microsystem; to perceive if the correlated physical and human structure is in a position to carry out structural dialogic decisions; create and propose an environment that achieves social pacification, via dialogic, legitimate and effective structural decision. The hypothesis is that the legitimacy of the structuring decision is met when publici pre-decision hearings are scheduled so that all actors who will be directly affected by the decision are heard to put their conditions for the resolution of the demand in what arises from their action or omission , of the "unconstitutional state of affairs", which characterizes these demands. The other argumentative restriction, resulting from the lack of democratic capacity of the judge, for not being directly elected, is also resolved, because the judge stops dictating the law for the concrete case, as in the case of monologic decisions, and acts as a manager in the structuring demands. It is proposed the creation of a follow-up in the structure of the Judiciary Power of Mato Grosso to monitor the execution of the structuring sentences, with procedural rules established by the Full Court's regulations. An analytical descriptive study is adopted as methodology. Bibliographic and documentary research methods are used. The research is fundamentally based on the theoretical framework of César Rodríguez Garavito and Diana Rodríguez Franco. At the level of bibliographic review, the main works related to the theme, national and foreign, are analyzed. With regard to the second method, the legislation on the subject, as well as the jurisprudence of the local Court. The entire research was guided by qualitative criteria, for a deeper study of the proposed topic, with a focus on understanding the problems identified throughout the approach to find out if the hypothesis outlined is true.

Keywords: legitimacy; judgments; collective system; secretariat for the execution of dialogical structuring decisions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CCC	Corte Constitucional Colombiana
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*Derechos Económicos, Sociales y Culturales*)
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
ESMAGIS	Escola de Magistrados
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
MASC	Métodos Adequados de Solução de Conflitos
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PJMT	Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso
PNAIPD	Plano Nacional para a Atenção Integral da População Desprezada pela Violência
PPGD	Programa de Pós-graduação em Direito
PDI	Pessoas Deslocadas Internamente
PUCL	União do Povo pelas Liberdades Civis (*People Union for Civil Liberties c. Union of Índia*) – Sentença da Corte Suprema da Índia
SEDED	Secretaria de Execuções de Decisões Estruturantes Dialógicas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
T-025	SENTENÇA Estrutural Dialógica da Colômbia
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	**OS DIREITOS COLETIVOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**.....	20
1.1	**A formação de um microssistema de tutela coletiva**.....	20
1.2	**O microssistema coletivo e a judicialização da política**.....	35
1.2.1	O ativismo judicial.....	39
2	**O PROCESSO ESTRUTURAL DIALÓGICO**.....	42
2.1	**Efeitos, procedimentos e justificação do ativismo judicial**.....	49
2.2	**A legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do sistema coletivo brasileiro e a características do juiz estrutural**.....	63
3	**PROBLEMAS ESTRUTURAIS NO ESTADO DE MATO GROSSO: POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA ESTRUTURAL DIALÓGICA**.....	69
3.1	**Possíveis processos estruturais dialógicos na experiência jurídica nacional**.....	69
3.2	**A ADI interventiva n. 1017735-80.2022.8.11.0000**.....	70
3.3	**Processo estrutural dialógico na ADPF 828/DF**.....	74
	CONCLUSÃO	77
	REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

O microssistema jurídico coletivo brasileiro, ambiente no qual as demandas que extrapolam a simples relação individual têm incidência e se resolvem mediante a interação de várias e diversas leis que agem entre si, de forma integrada, para garantir uma melhor efetividade da tutela coletiva, surgiu no Brasil com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que atribuiu aos cidadãos brasileiros a condição de detentores de direitos coletivos, além dos direitos individuais fundamentais anteriormente reconhecidos.

Essa alvissareira condição trouxe consigo inúmeros desafios que demandaram dos poderes públicos de todos os níveis federativos, e das próprias instituições privadas, ações efetivas no sentido de reconhecê-los e de implementá-los.

As dificuldades na eficácia dos direitos sociais coletivos decorrem de diversos fatores igualmente complexos. Primeiramente, a amplitude dos interesses envolvidos, que toca não apenas à ciência jurídica, mas a tantas outras quantas possuam pertinência temática com o assunto, como a filosofia, a sociologia, a antropologia, a economia, a psicologia, a medicina, dentre outras, reconhecidas e aceitas numa sociedade plural, social e democrática. Em segundo lugar, pela falta de uma estrutura básica estatal condizente para acolher a proposta e torná-la efetiva. Em terceiro lugar, pela ausência de um mecanismo eficiente e seguro para acompanhar a execução e a prática desses direitos.

Ante a necessidade de se adequar os princípios constitucionais aos casos sociais concretos toma forma o processo judicial estruturante, veículo pelo qual o ativismo judicial dialógico toma o protagonismo como o agente mais viável para solucionar as dificuldades práticas de direitos típicos da tutela coletiva no sentido de fomentar o diálogo necessário entre os três poderes constituintes do Estado com a coletividade. É a ponte que estabelece o ambiente seguro para a construção de uma decisão judicial estruturante, que busca corrigir o estado de coisas inconstitucional presente, muito além de apenas solucionar o interesse de um grupo ou de considerar o ponto de vista do magistrado. Procura, ainda, construir uma solução mais ampla, duradoura e atualizável, na ambiência do microssistema coletivo, como forma de tutelar os interesses da coletividade e da participação dos *players* envolvidos na sentença estruturante, democratizando a decisão e conferindo-lhe legitimidade.

Tendo em vista que o processo estrutural dialógico é proveniente de uma discussão sobre um problema estrutural decorrente de um estado de coisas inconstitucional que busca uma transição para um estado melhor, a exigir a remoção dessa inconstitucionalidade mediante o aparecimento de uma decisão estruturante e escalonada, é necessário firmar um acordo entre os presentes.

Percebe-se, então, que a atuação dos *players* envolvidos na discussão irá resultar numa sentença estruturante dialógica apta a garantir, legitimamente, a efetividade do direito constitucional perseguido.

Justifica-se a realização de pesquisas teóricas sobre o tema e o aprofundamento dos conteúdos sobre o assunto visando, primeiramente, oferecer uma contribuição a todos que se interessam pelo assunto no ambiente acadêmico; em seguida, apontar uma perspectiva a contribuir para a formação de um ativismo judicial estrutural dialógico com espaço dentro do Poder Judiciário Mato-grossense.

Nesse contexto, a conceitos como soberania, democracia, participação popular, direitos, deveres, juiz, partes, processo, decisão, sentença, coisa julgada material, acesso à justiça, acesso ao processo, liberdade, igualdade, equidade e justiça será dada uma compreensão verticalizada.

Mais especificamente para o microssistema coletivo, o conceito de democracia foi ampliado não apenas pelo ato de se votar nas eleições e eleger seus representantes. Democracia, agora, exige participação social nas diferentes decisões que modificam a estrutura do Estado por meio de políticas públicas.

No que tange à postura do juiz, o olhar antes lançado sobre ele como intérprete e aplicador das normas, agora, enxerga um emissor de sentenças dialógicas estruturantes, um coordenador que irá garantir o exercício dialógico. Ainda que sua decisão transite em julgado, a execução dessa sentença poderá depender de várias outras decisões até se colocar fim definitivo à demanda pelo real aparecimento da satisfação dos direitos fundamentais alcançados.

Nesse contexto, o *ativismo judicial estrutural dialógico*[1] é um dos principais instrumentos para se efetivar sentenças complexas, próprias do microssistema de direito coletivo, tendo em vista o fenômeno da judicialização desenfreada ocorrido na atualidade decorrente, por um lado, da inaptidão estrutural do Poder Judiciário em absorver e resolver a contento essas demandas e, por outro, da inércia intencional dos outros poderes em efetivar as políticas públicas e aperfeiçoar

[1] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

a estrutura básica do Estado, de forma a viabilizar a distribuição equitativa dos bens e dos valores sociais democráticos.

No contexto abordado, afirma-se que existem diferenças entre *ativismo judicial* e *judicialização da política*. Uma delas decorre da participação mais ampla e intensa do Poder Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes[2]; a outra age na omissão dos demais Poderes que entrincheiram ao Poder Judiciário decisões que deveriam ter sido tomadas por eles mesmos.

A discussão tem, ainda, um cenário geográfico específico: o Estado de Mato Grosso. Por isso, necessário traçar um panorama local no sentido de apresentá-lo, ao menos em linhas gerais.

O Estado de Mato Grosso tem 903.357,90 Km² de extensão[3] e é o terceiro maior estado da federação, maior em área do que a maioria dos países da Europa. Sua área urbana, contudo, é de apenas 519,7 Km²[4]. O Estado conta com 3.567.234 habitantes[5], o que implica uma densidade demográfica de apenas 3,36 hab/km²,[6] criando, por isso, um campo fértil para as desigualdades sociais, na medida em que, em razão da distância entre as pessoas e os lugares, as políticas públicas encontram maiores dificuldades de implementação. Destacam-se no Estado três grandes biomas: Amazônia, Cerrado e Pantanal, que precisam ser preservados e protegidos, o que demanda forte interação entre os poderes constituídos, juntamente com a iniciativa privada, para protegê-los.

Um Estado desse tamanho, composto por diversas etnias indígenas, recursos naturais, superficiais e subterrâneos, precisa de um Poder Judiciário preparado para tratar as questões jurídico-sociais após proferir uma sentença estrutural dialógica, inclusive instruindo a população

---

[2] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 14.

[3] FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. "Estado de Mato Grosso". **Brasil Escola**. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/brasil/estado-mato-grosso.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

[4] MTPrev. **Mato Grosso é um dos lugares com maior volume de água doce no mundo**, 2018. Disponível em: https://www.mtprev.mt.gov.br/-/10075862-mato-grosso-e-um-dos-lugares-com-maior-volume-de-agua-doce-no-mundo#:~:text=A%20%C3%A1rea%20urbana%20de%20Mato,centro%20geod%C3%A9sico%20da%20Am%C3%A9rica%20Latina. Acesso em: 14 mar. 2023.

[5] DEUS, Joanice de. População de Mato Grosso é 3.567.234 habitantes, diz IBGE – **Diário de Cuiabá**. Disponível em: https://www.aguaboanews.com.br/noticias/exibir.asp?id=29199&noticia=populacao_de_mato_grosso_e_3567234_habitantes_diz_ibge_veja_a_populacao_de_cada_municipio. Acesso em: 28 mar. 2023.

[6] MTPrev. **Mato Grosso é um dos lugares com maior volume de água doce no mundo**, 2018. Disponível em: https://www.mtprev.mt.gov.br/-/10075862-mato-grosso-e-um-dos-lugares-com-maior-volume-de-agua-doce-no-mundo#:~:text=A%20%C3%A1rea%20urbana%20de%20Mato,centro%20geod%C3%A9sico%20da%20Am%C3%A9rica%20Latina. Acesso em: 14 mar. 2023.

sobre seus direitos e deveres previstos na CF/1988 mediante um processo judicial estruturante dialógico, marcado por audiências públicas prévias à decisão.

Não se nega, nesse contexto, a importância dos Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC), incluindo mediação, conciliação e arbitragem, no contexto de grandes litigantes e litígios estruturais contemporâneos, cujas influências positivas na fase pré-processual são incontestáveis. Todavia, nesta pesquisa, o tema não será aprofundado tendo em vista não ser objeto central desse estudo.

Apesar de partir de experiências nacionais e internacionais como paradigmas, a pesquisa procura fomentar a discussão e identificar soluções para aperfeiçoar o microssistema de direito coletivo no âmbito do tribunal local. Para isso, enfatiza-se uma decisão recente proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso para verificar como será feito o acompanhamento de sua execução.

Nesse exemplo, ainda que resultante de um acordo entre as partes, nenhuma decisão judicial pode ser considerada satisfatória antes de ter sido integralmente cumprida, especialmente no contexto do microssistema de direito coletivo. Disso decorre a necessidade de se criar mecanismos que permitam acompanhar a efetivação das decisões judiciais estruturais e dialógicas, principalmente quando, além das próprias partes, a solução da questão jurídica depender da participação de terceiros, às vezes, até de estranhos ao processo.

A depender dos resultados apurados nesta pesquisa, indica-se a criação de uma sala/secretaria/núcleo que acompanhe a efetivação das decisões dialógicas estruturais durante o tempo necessário, no qual o Tribunal não desistiu de sua jurisdição.

Como objetivo geral, o estudo procura analisar a legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do sistema coletivo por meio do processo estrutural dialógico. Como objetivos específicos, destacam-se (i) identificar soluções para a legitimidade das decisões judiciais estruturantes no âmbito do microssistema de direito coletivo; (ii) perceber se a estrutura física e humana correlata do TJMT está em condições de efetivar as decisões dialógicas estruturais; (iii) criar e propor um ambiente que alcance a pacificação social, por meio de um espaço físico adequado.

Nesse sentido, desde 5 de outubro de 1988, a questão constitucional no Brasil tomou outro rumo, passando a integrar o dia a dia do cidadão brasileiro, realidade que não havia sido experimentada até então.

A questão social contida nos artigos constitucionais está encharcada do desejo de liberdade e igualdade, tendo em vista a estagnação desses direitos por força da ideologia da ditatura militar vivenciada ao longo de 21 anos, 5 mandatos militares e 16 atos institucionais. No mundo, a época era da Guerra Fria; ao mesmo tempo, ecoava um forte discurso internacional voltado à internacionalização dos direitos humanos no intuito de se realizar uma caminhada mais justa para a evolução civilizatória, nos países que se declaravam sociais-democracias. Nesse contexto, a globalização encurtou distâncias e mudou a noção de soberania[7], trouxe a globalização[8] e fincou a democracia constitucional por diversos países[9]. Na contemporaneidade, com a informática, vive-se a revolução da Inteligência Artificial (IA)[10], que desafia a sociedade ao seu uso consciente e eficaz, tanto mais rápido quanto possível.

Nessa ebulição social, na qual múltiplos interesses se auto-organizam fortemente, quase sempre em decorrência da distribuição das riquezas, há a necessidade de se resolver as questões de natureza coletiva, já que a fragmentação social fomenta o desrespeito aos direitos fundamentais.

Essa situação de injustiça social se faz mais presente no cotidiano e exige o aperfeiçoamento da estrutura estatal social e privada para resolvê-la adequadamente. Trata-se de um fenômeno internacional e igualmente desafiador.

---

[7] Revela-se uma incompatibilidade entre o cabedal teórico existente sobre a soberania e o seu conteúdo prático, elevando a governança a um conceito que lhe é análogo e, por fim, demonstrando que paralelamente ao Estado, outros sujeitos passam a compor a soberania, firmando um novo entendimento com a soberania estatal democrática. ALVES, Ângela Limongi Alvarenga. **Sobre a soberania e a governança**: itinerários para a construção de novos desafios. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/14935. Acesso em: 27 mar. 2023.

[8] [...] com relação à função jurisdicional, a globalização pode operar limitações ao poder interno do Estado, tendo em vista a possibilidade de essa função, no âmbito do constitucionalismo multinível global, poder ser exercida em nível internacional global (caso do Tribunal Penal Internacional), ou em nível internacional regional (caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos), Tribunais cuja a jurisdição o Brasil se submeteu. ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. Globalização, constitucionalismo e os Poderes do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 219, p. 237-261, jul.-set. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p237. Acesso em: 27 mar. 2023.

[9] [...] significa soberania popular, eleições livres, governo da maioria, Estado de Direito e respeito aos Direitos Fundamentais". BARROSO, Luís Roberto. **Democracia, populismo e desinformação**. Disponível em: https://luisrobertobarroso.com.br/?p=1795. Acesso em: 27 mar. 2023.

[10] O Ministro do STF, Luís Roberto Barroso disse que a Corte é aprofundar o uso da tecnologia, sobretudo a Inteligência Artificial, para racionalizar a prestação jurisdicional e abreviar o tempo dos processos, especialmente os com repercussão geral". SAAVEDRA, Valério. **Ministro Roberto Barroso defende o uso de tecnologia para melhorar a prestação jurisdicional**. Disponível em: https://www.valeriosaavedra.com/rss-noticia_14994_ministro-roberto-barroso-defende-uso-de-tecnologia-para-melhorar-a-prestacao-jurisdicional.html. Acesso em: 27 mar. 2023.

César Rodrigues Garavito e Diana Rodriguez Franco[11], em sua histórica obra *Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global* descrevem esse fenômeno e fixam parâmetros para o seu estudo e compreensão.

Ao firmarem um marco analítico para essa finalidade, ressaltam a fala de Danelly Estupiñán, mulher negra, líder do movimento social colombiano, que assim se dirigiu à Corte Constitucional Colombiana (CCC): "A decisão da corte nos deu voz"[12], referindo-se a uma sentença que estruturava a situação de Pessoas Deslocadas Internamente (PDI), vítimas de conflito armado.

Durante esse deslocamento interno forçado, a CCC percebeu que o Estado não tinha uma política pública para resolver a situação de forma urgente, sequer detinha dados confiáveis sobre pessoas, quantidade e as necessidades básicas a serem atendidas prioritariamente. Diante disso, a CCC declarou que se tratava de uma emergência humanitária decorrente de deslocamento forçado, o que constituía um estado de coisas inconstitucional (ECI) justamente por força de violação generalizada dos direitos humanos, resultante dos defeitos sistêmicos da ação do Estado.

Em sua obra, os autores compararam a posição da CCC com a decisão da Corte Constitucional da Índia, em relação à fome e à desnutrição, e com a Corte Constitucional da África do Sul, sobre direito à habitação, na qual se traçaram padrões dessas atuações em paralelo aos sistemas jurídicos do Sul da América, para responder à pergunta: o que ocorreu depois que as decisões saíram da corte constitucional? Foram verificados vários obstáculos surgidos no sentido contrário ao da efetivação das decisões proferidas. Tanto a estrutura física do Poder Judiciário quanto a estrutura conceitual do direito positivo eram seus maiores entraves, o que obrigou a construção de uma solução democrática.

Em relação ao Brasil, já começam a aparecer decisões ativistas e estruturantes.

O protagonismo do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) se tornou cada vez mais evidente ante a apresentação de um universo imenso de demandas chegando às suas portas e a exigirem respostas rápidas e democráticas para os casos de ECI agora mais visíveis nas ações que lhes eram apresentadas.

---

[11] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

[12] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 21.

Aqueles para quem os supremos pretórios "foram voz" aplaudiam essas decisões, enquanto para os demais interessados, a resistência foi imediata. Nesse contexto, a primeira crítica recaía justamente sobre o protagonismo do STF e dos demais tribunais, que não eram considerados "poderes democráticos", porque não eleitos diretamente pelo povo, o que, no caso da Suprema Corte, ainda feriria o princípio constitucional da independência dos poderes, enquanto encarregado da "última palavra".

Segundo Conrado Hübner Mendes,

> é necessário ponderar esse suposto ápice do processo decisório com o fato de que a luta política está fadada a continuar, e novos atos desafiarão a supremacia de uma ou de outra instituição. Significa que, em alguma medida a extensa lista de argumentos favoráveis e contrários às Cortes e Parlamentos podem coexistir[13].

Na visão do autor, essa discussão demonstra que, muito mais importante que os argumentos favoráveis e contrários entre a Corte e o Parlamento, não há de se buscar um vencedor e/ou vencido, porque eles não se excluem. O que se deve buscar é uma decisão favorável à democracia. Na mesma obra sugere-se que as decisões deveriam "balancear tais informações numa análise de custo-benefício para o desenho de uma rodada procedimental, que é tudo o que está ao alcance de um arquiteto constitucional. Definir o lugar da última palavra provisória será uma escolha pragmática, entre outras tão ou mais importantes"[14].

Em outras palavras, percebe-se que a política superou o exercício isolado do Poder Judiciário e do Poder Legislativo para se tornar um ponto de congruência e de acoplamento estrutural, proveniente da Teoria dos Sistemas Sociais elaborada por Niklas Luhmann[15], na qual não há invasão de um sistema no outro, ao contrário, a democracia é privilegiada nesse contato.

Rodrigo Brandão, por sua vez, critica o ativismo judicial entendendo que a última palavra seria do Legislativo, embora escreva um capítulo se referindo às decisões estruturantes dialógicas que abriram espaço para o ponto de contato acima referido[16]. Carlos Alexandre de Azevedo

---

[13] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 187.
[14] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 187.
[15] LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas sociais (Niklas Luhmann)**: o que é a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann? Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xjnjCqQ7Hmo. Acesso em: 27 mar. 2023.
[16] BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial *versus* diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

Campos acrescenta que "[..] a interpretação constitucional não pode ser encarada como tarefa exclusiva do STF,

> a Corte pode ter a última palavra sobre um caso particular, mas não necessariamente, acerca da questão constitucional mais ampla que governa o caso. A definição da questão mais ampla deve ser o resultado da "construção coordenada" entre os poderes, *i.e.*, de um processo dialógico. O respeito ao espaço dos demais poderes torna a atuação do Tribunal mais legítima e agrega valor ao processo de construção dos significados da Constituição[17].

Isso significa dizer que a última palavra é uma construção proveniente de uma sobreposição, ou seja, diferentes direitos colidentes se completam para criar um direito novo a ser aceito por todos e que alcançará melhor justiça para a realização dos direitos fundamentais buscados.

Com a evolução do constitucionalismo, o ativismo judicial contemporâneo foi sendo aperfeiçoado por meio de decisões jurisprudenciais, cada vez mais precisas e multidisciplinares, usando conceitos econômicos, sociais, políticos e de "ponderação", inclusive com técnicas atualizadas de hermenêutica. Isso tudo para tentar corresponder ao anseio popular, que também experimentava o autodesafio de aprender a se colocar como cidadão social-democrático contemporâneo na discussão, de forma ativa, tal como descrito por John Rawls, em *Teoria de Justiça*: "os princípios do dever e obrigações naturais que se aplicam aos indivíduos quando estão na posição original escolheriam os princípios da liberdade e igualdade, fazendo o seu papel na estabilização da cooperação social"[18].

Observa-se que todos os *players* presentes na construção de uma decisão mais justa só poderiam escolher princípios que ajudassem e estabilizassem a cooperação social entre todos, pois essa discussão só tem sentido porque se pretende resolver da melhor forma possível o estado de coisas inconstitucional, que os aflige e a todos prejudica.

Em outras palavras, esses princípios são parte essencial de uma concepção do justo: definem os laços constitucionais e como os indivíduos se vinculam uns aos outros. É o dever natural mais importante, qual seja, apoiar e promover instituições justas, dever decorrente de duas maneiras de agir, assim sintetizadas: (i) cada um faz a sua parte e obedece às instituições justas; (ii) cooperar na criação de instituições justas quando elas não existem, sem grande ônus pessoal.

---

[17] CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 332.

[18] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Jussara Simões; Revisão técnica. Álvaro de Vita. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

Na atual quadra, experimenta-se um franco processo de "estabilização das decisões judiciais", como parte do processo de constitucionalização dos direitos no âmbito das relações sociais.

Há, portanto, muito a se fazer, sobretudo pelo próprio processo evolutivo humanitário, pois com amparo no pensamento de Immanuel Kant, afirma-se que "é o homem um fim em si mesmo"[19]; logo, ele nunca está pronto, deve continuar sempre em busca do seu aperfeiçoamento. Resulta disso que, se o homem é verdadeiramente um fim em si mesmo, sua natureza é sempre imperfeita e a busca para se completar é constante.

Superada essa constatação, destacam-se alguns problemas a serem enfrentados nesta pesquisa. São várias as indagações que precisam ser respondidas em tempo ou pelo menos, no ritmo do dinamismo da sociedade: 1) Como conferir legitimidade às sentenças judiciais proferidas no âmbito do microssistema de direito coletivo?; 2) As sentenças estruturais dialógicas ajudam na segurança jurídica e legitimam o seu conteúdo?; 3) Que juiz é esse do microssistema coletivo e quais são suas necessárias características?

O raciocínio que pauta essa pesquisa considera, então, algumas hipóteses, conforme descritas a seguir. A primeira delas, a demanda contra a legitimidade da decisão estruturante é atendida quando são marcadas audiências públicas pré-decisão para todos os atores que serão diretamente afetados pela decisão (por exemplo, obrigação de fazer ou não fazer) se manifestarem, colocando suas condições para a resolução da demanda naquilo que decorre de sua ação ou omissão, na criação do "estado de coisas inconstitucional"[20].

A outra demanda, decorrente da falta de capacidade democrática do juiz – por não ser eleito de forma direta – também é resolvida, porque o juiz deixa de ditar o direito para o caso concreto, como no caso das decisões monológicas e atua como gestor nas demandas estruturantes.

Voltando a questão para a região geográfica em foco, qual seja, Estado do Mato Grosso, sugere-se a criação de um segmento na estrutura do Poder Judiciário mato-grossense para acompanhar a execução das sentenças estruturantes, com regras procedimentais fixadas por normativa do Tribunal Pleno. Busca-se, aqui, verificar se estão presentes esses princípios no estudo de caso, e quais as necessidades a serem supridas.

---

[19] KANT, Immanuel, **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Trad. Leopoldo Holzbach, São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 52.
[20] CAMPOS, Carlos Alexandre de. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

Adotou-se como metodologia um estudo descritivo analítico. Para a presente abordagem, utilizam-se os métodos de pesquisa bibliográficas e documentais. Quanto à primeira, são analisadas as principais obras relativas ao tema – livros, artigos, monografias, dissertações, teses e demais publicações pertinentes, inclusive materiais *online*, *aulas*, posts nacionais ou estrangeiros. Em relação à segunda, examina-se a legislação referente ao tema e a jurisprudência do Tribunal local.

Toda a pesquisa é guiada por critérios qualitativos, na busca de um aprofundamento no estudo do tema proposto, com enfoque na compreensão dos problemas identificados ao longo da abordagem e se baseia, fundamentalmente, no referencial teórico de César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco[21].

Com o objetivo de enfrentar as questões acima propostas, o texto é dividido em três capítulos que abordam temas relativos às relações sociais, principalmente aquela entre o juiz e as partes que se encontram em um estado de coisas institucional (ECI) e, em perspectiva funcional, apresenta ao intérprete a concepção do ativismo judicial dialógico.

O primeiro capítulo destina-se ao estudo e à identificação dos direitos coletivos na CF/1988, à formação de um microssistema de tutela coletiva e à judicialização da política. O segundo apresenta um levantamento e a conferência do processo estrutural dialógico, suas características procedimentais, a formação e a efetivação das decisões estruturais. Nele, busca-se averiguar e identificar problemas estruturais no intuito de apresentar possíveis contribuições oriundas da teoria estrutural dialógica à legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do sistema coletivo do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso.

Por fim, o terceiro capítulo, com base nas questões anteriores, se debruça sobre o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Execuções de Decisões Estruturantes Dialógicas (SEDED) no sistema coletivo mato-grossense, com o objetivo de apresentar uma proposta de se fincar um futuro democrático estrutural do Poder Judiciário contemporâneo.

---

[21] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

1 OS DIREITOS COLETIVOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1 A formação de um microssistema de tutela coletiva

A realização do direito deve estar atrelada à sua análise como fundamento, isto é, parte-se de uma concepção crítica reflexiva sobre a atividade judicante. Parte-se da premissa de que é natural o direito não ter a capacidade de solucionar todos os problemas da sociedade, o que faz a função da jurisprudência adquirir especial importância. É sabido que não há, no Brasil, um Código de Processo Coletivo ou um Código de Procedimento Coletivo, tampouco, uma Lei Complementar definidora dos procedimentos no microssistema coletivo similar, por exemplo, a que rege os Juizados Especiais (Lei n. 9.099/1995).

Então "percebe-se" o microssistema processual coletivo brasileiro a partir do ajuntamento de algumas leis esparsas e norteadoras desse sistema jurídico, a saber: Ação Popular (1965); Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao Meio Ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (1985); Código de Defesa do Consumidor (1990) e Lei de Improbidade Administrativa (1992).

O lapso temporal do aparecimento dessas leis orientadoras do imaginado microssistema processual coletivo exigiu forte ação doutrinária e jurisprudencial a fim de que o ganho democrático e de acesso à justiça alcançado pelos movimentos sociais fosse incorporado ao microssistema de direito coletivo estruturado conforme as diretrizes da CF/1988.

A doutrina e a jurisprudência ofereceram intenso conteúdo, pacificando conceitos e condutas, a partir do material produzido por inúmeras obras, dissertações de mestrado e teses de doutorado, conclaves nacionais e decisões jurídicas, que fixaram os termos de referência iniciais para o aparecimento do microssistema coletivo, o que resultou em mais de 15 leis sobre o tema. No centro delas, destacam-se a Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que possuem norma de reenvio, ou seja, que autorizam a aplicação de outras leis a si próprias. Gravitam em torno dessas leis outras normas, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Cidade, a Lei do Deficiente, a Lei de Ação Popular e a Lei de Improbidade Administrativa.

Desse raciocínio, conclui-se que o microssistema processual coletivo brasileiro presente no ordenamento jurídico pátrio é aberto. Significa dizer que se trata de um sistema ainda desprovido de uma forma definida, que tem se desenvolvido com o passar dos anos pela ação da jurisprudência, da doutrina, do intercâmbio entre várias ciências por meio da realização de congressos, da produção de artigos e de outras iniciativas. Diante disso, tem-se adotado, transversalmente, uma hermenêutica a conferir-lhe conteúdo e efeitos positivos, válidos e verdadeiros, para a resolução de demandas coletivas altamente complexas em busca da paz social, ampliando e atualizando os conceitos que, no passado, informavam a sociedade.

O estudo aqui proposto também se vale da influência da Teoria dos Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann[22]. Toma-se a liberdade de traçar, em síntese, uma comparação entre os sistemas sociais e jurídicos com o sistema que compõe o corpo humano saudável. Este último funciona a partir de regras e de lógicas próprias, em busca da sua melhor performance, por meio da interação entre todos os demais sistemas que o integram.

Segundo Niklas Luhmann, um sistema interage com outro sistema respeitando suas regras próprias, por ele descritas como acoplamento estruturais. Esses sistemas, então, funcionam e se comportam binariamente. Se um deles invadir o espaço do outro, e se não o fez por intermédio desse acoplamento, pode causar a morte do corpo como um todo.

Num sistema jurídico social que se relaciona com outras disciplinas, os pontos de acoplamentos precisam ser buscados para a oxigenação do corpo jurídico como todo. Diante disso, a maneira pela qual o sistema jurídico tem de se comunicar com os demais sistemas sociais é por meio do acoplamento estrutural da política. É esta a ciência que empresta os meios eficientes para a comunicação dos sistemas jurídico e social tornando-os apenas um único sistema. Sem esse ponto de contato é impossível que o legal e o ilegal que integram o sistema binário judicial se comuniquem com as diversas áreas sociais que, ademais, funcionam considerando outras binaridades, a exemplo da moral, do religioso e do econômico.

Nesse contexto, o microssistema coletivo aberto, com o acoplamento estrutural da política, recebe no seu interior a “integração” proveniente de se buscar o justo. Esse justo, por sua vez, pode ser a escolha da melhor legislação a partir da integração ou da construção política com base no melhor a ser aplicado, juízo eleito com origem nos elementos que compõem o sistema.

---

[22] LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência reconhecem o princípio da integração[23]:

> Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microssistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados para "propiciar sua adequada e efetiva tutela" (art. 83 do CDC).

Para além disso, a jurisprudência também sinaliza que, nesse microssistema processual coletivo, não se aplica o CPC/2015, que somente pode ser manejado, com cautela e de forma subsidiária.

A jurisprudência do STJ pacificou orientação de que o CPC/2015 só se aplica de forma subsidiária ao microssistema de tutela coletiva, desde que não afronte os princípios do processo coletivo[24]. Aqui, percebe-se a abertura para um procedimento estruturante dialógico aparecer como ponte possível para resolver uma decisão estruturante dialógica.

Evidentemente, para melhor entendimento do contexto proposto, deve-se conceituar litígios coletivos. Segundo Edilson Vitorelli[25], litígio coletivo "é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais". Significa dizer que o direito coletivo exclui qualquer característica de uma pessoa em particular para englobar um grupo de pessoas que estão sendo lesadas.

No intuito de especificar quais direitos coletivos estão sendo albergados nessa seara, inicia-se pelo CDC (art. 81), que indica três deles: I – interesses ou direitos difusos; (no direito, são aqueles cujos titulares não podem ser especificados, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato); II – interesses ou direitos coletivos (*stricto sensu*); (nos quais os interesses e direitos coletivos, *stricto sensu*, são aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular

---

[23] BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1521617/MG. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 16-05-2017, DJe 22-05-2017.

[24] BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1452660/ES, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma A, j. 19-10-2017, DJe 27-04-2018.

[25] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 14 mar. 2023.

grupo, categoria ou classe de pessoas, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica de base) e III – interesses ou direitos individuais homogêneos (provenientes de origem comum (art. 81, parágrafo único, do CDC). Lembrando que, origem comum, neste contexto, significa possuir a mesma "causa fática ou jurídica".

Os direitos individuais homogêneos, uma subespécie de direitos coletivos, se caracterizam por demonstrarem alguns pontos específicos em sua natureza:

> (i) tutelarem interesses ou direitos divisíveis no momento da liquidação e execução da sentença; (ii) terem titulares determinados ou determináveis no momento da execução da liquidação e execução da sentença; e, (iii) serem ligados entre si por uma situação de fato ou de direito decorrente de origem comum posterior a lesão[26].

Portanto, direitos individuais homogêneos são direitos coletivos, de origem comum, cujos titulares são pessoas determinadas e o seu objeto é *divisível*, admitindo recomposição individual[27], por meio da união de várias demandas individuais em *uma única demanda coletiva* com a finalidade de facilitar o acesso à justiça e priorizar a eficiência e a economia processuais, fundamento precípuo das demandas coletivas, ao tempo em que se garante o princípio da igualdade e o valor da segurança jurídica, pelas decisões uniformes em casos idênticos.

Suzana Gastaldi[28] afirmou que parte da doutrina tem se equivocado ao classificar o direito transindividual segundo matéria genérica ao assegurar, por exemplo, que questões ligadas ao meio ambiente dizem respeito a direitos difusos.

O problema toma novo fôlego e maior complexidade quando são agregados dois complicadores a partir da tese da legitimação extraordinária por substituição processual. O primeiro complicador diz respeito à conhecida ideia de que as formações sociais têm interesse e poder de coercibilidade para dar impulso à máquina judiciária, o que gera a legitimação ordinária, na qual o titular do direito material utiliza o direito de ação e exerce um direito próprio em nome próprio. O segundo complicador diz respeito à legitimação expressa em alguns textos normativos, caso da CF/1988, na qual o intérprete entende existir uma legislação objetiva e autônoma com caráter unicamente processual, sem vínculo com o direito subjetivo material.

---

[26] Acórdão 924441, 20140110086830APC, Relator: GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA, Relator Designado: MARIA DE LOURDES ABREU, Revisor: MARIA DE LOURDES ABREU, 3ª TURMA CÍVEL, j. 4-2-2016, public. DJE: 7-3-2016. s/p

[27] NUNES, Luis Antonio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

[28] GASTALDI, Suzana. **Direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos**: conceito e diferenciação. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37870/direitos-difusos-coletivos-em-sentido-estrito-e-individuais-homogeneos-conceito-e-diferenciacao. Acesso em: 15 jun. 2023.

Nesse aspecto, abrem-se parênteses para debater a legitimidade nas ações coletivas (processo civil coletivo), a partir das três correntes mais relevantes trazidas pela doutrina. A primeira delas diz respeito à legitimação extraordinária por substituição processual; a segunda, à legitimação ordinária das formações sociais (art. 6º do CPC/2015); por fim, a terceira, que se refere à legitimação autônoma, espécie da legitimação extraordinária que se presta à condução do processo.

A substituição processual, legitimação extraordinária em ações coletivas, deve ser aceita independentemente de expressa autorização legal, premissa depreendida do sistema jurídico como um todo. De outra banda, a corrente da legitimação ordinária foi pensada no Brasil com base nas doutrinas italiana e alemã, com fundamento nas entidades civis que pretendessem defender direitos superindividuais, relacionados aos fins associativos. Por fim, a terceira corrente (legitimidade autônoma), constituída para a condução do processo, é verdadeira espécie de legitimação objetiva independentemente da relação de direito material[29].

Neste ponto, a norma é processual e material, atingindo, assim, o direito individual, coletivo e difuso. Das três teses que buscam realmente deixar o processo civil coletivo mais adequado à sistemática atual, a da legitimação extraordinária via substituição processual é a que melhor se amolda à discussão proposta, visto a sua ampla possibilidade de proteger e tutelar direitos, atingindo desde os direitos individuais homogêneos até os interesses difusos, sem deixar de lado a possibilidade de proteger os direitos coletivos *stricto sensu*.

Superada a descrição acerca dos direitos tutelados por meio do microssistema coletivo, passa-se à conceituação de processo coletivo. No Brasil, os litígios coletivos são apresentados processualmente para análise judicial, com base na forma das disposições legais da Lei da Ação Civil Pública, como justificadora do seu conteúdo coletivo, e arts. 81 a 104 do CDC, que delineia o viés processual do litígio.

Uma exceção, frisa-se, pode ser vista com base no art. 1º da Lei de Ação Civil Pública, que proíbe processos coletivos sobre questões tributárias especificamente sobre fundos institucionais por meio dos quais as pessoas podem ser identificadas individualmente.

---

[29] Natureza da legitimação ativa. Para as ações coletivas na tutela de direitos difusos e coletivos, trata-se de legitimação autônoma para a condução do processo (*selbständige Prozeßführungsbefugnis*), ordinária. Quando a ação coletiva for para a tutela de direitos individuais homogêneos (v. CDC 81 par. ún. III), haverá substituição processual, isto é, legitimação extraordinária. A norma comentada encerra legitimação concorrente e disjuntiva (Grinover, Watanabe e Nery. CDC Coment.[8], pp. 820, 869 e 1013/1014), e o litisconsórcio ativo que pode ser formado entre os colegitimados é facultativo. NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Leis constitucionais comentadas e anotadas**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019 (*ebook*), p. RL-1.6.

O processo coletivo pode ser utilizado em demandas, por exemplo, envolvendo a Consolidação das Leis do Trabalho, a Lei do Mandado de Segurança, a Lei da Ação Popular, a Lei da Improbidade Administrativa, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso. O sistema de formação de precedentes obrigatórios também pode servir para solucionar litígios coletivos[30].

Da fundamentação do conceito de direito coletivo retira-se o fato de ser um procedimento aceitável e eficaz pelo qual os demandados podem realizar materialmente os direitos violados no contexto dos direitos coletivos. Tendo em vista os direitos possíveis de serem protegidos e o procedimento para se realizar a tutela coletiva, passa-se a conhecer a figura do juiz que atua nas demandas coletivas e as funções por ele exercidas.

Sobre esse tema, Sérgio Cruz Arenhart observa:

> Deveras, no atuar o Direito em ações coletivas, o magistrado frequentemente é levado a não apenas "aplicar o direito ao fato" (como se isso fosse possível), mas a conceber, em realidade, uma opção política, a propósito do bem jurídico ou do interesse social que merece maior proteção pelo Estado e, assim, qual o outro interesse que deverá ser limitado para que aquele possa ser tutelado. A fluidez dos conceitos que se liga à proteção coletiva – e aos instrumentos a ela ligados, como a noção de proporcionalidade, de interesse público e de bem comum – outorga, em última análise, ao magistrado um poder semelhante àquele desempenhado pelos representantes políticos da sociedade, impondo ao juiz uma nova forma de pensar as questões a ele sujeitas[31].

Para atuar no microssistema coletivo é necessário um juiz de perfil conhecedor das premissas constitucionais, da ambiência econômica e social, de gestão e noções políticas. Um juiz pretoriano, aquele que profere a decisão pela mera interpretação fria da lei, é inadequado à ambiência de tutela coletiva em face das exigências sociais.

O ambiente é propício para o desenrolar das decisões estruturantes, pois há vidas discutidas antes da prolação da sentença. Esse juiz político deveria ser formado e informado pelo sistema de precedentes ativos e ser hábil na construção dos termos de referências escolhidos pelas partes para poder emitir sua decisão.

---

[30] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 14 mar. 2023.

[31] ARENHART, Sérgio Cruz. **As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. 2005. Disponível: https://jus.com.br/artigos/7177/as-acoes-coletivas-e-o-controle-das-politicas-publicas-pelo-poder-judiciario. Acesso em: 13 mar. 2023.

No constitucionalismo contemporâneo, esse juiz deve ser fortemente contagiado por uma teoria de justiça como equidade, isto é, aquela na qual o papel da justiça no contexto da cooperação social é de coordenar os planos individuais em eficiência apresentados pela sociedade. Trata-se de um juiz que deverá distribuir direitos e deveres ligados às vantagens decorrentes da justiça básica previamente combinadas com as partes. Esse esforço inicial colabora para as partes oferecerem claramente os elementos imprescindíveis para as auxiliarem na execução da sentença.

Essa decisão estruturante será, então, oriunda da riqueza da contribuição dos atores, sempre com foco na melhoria da comunidade. Trata-se de uma decisão que deverá dizer quais as obrigações dos envolvidos, os direitos os quais se pretende garantir, o modo como isso se dará e o tempo necessário para sua concretização, além das consequências advindas do seu eventual descumprimento. E assim deverá ser na tentativa de se evitar a crítica oriunda dos pós-positivistas a respeito de uma decisão subjetiva do juiz.

A concepção de justiça como sinônimo de legalismo busca na aplicação objetiva, fria e direta da lei, sua mais alta inspiração. Sob esse aspecto, uma decisão justa seria aquela que retratasse no caso concreto, com a maior fidelidade possível, a solução jurídica prevista abstratamente em lei. Isso, contudo, não encontra apoio na realidade, na medida em que, por mais imparcial e objetivo que o magistrado procure ser, não há decisão judicial totalmente livre de discricionariedade.

Desde a interpretação das provas até à subsunção do fato à norma, passando pela condução do processo, cabe ao magistrado temperar a lei com o seu livre convencimento motivado. Daí a crítica do movimento pós-positivista, de que o processo deve ser dialógico e de que a sentença deve ser precedida de amplo contraditório, em que as partes, inclusive, tenham condições de transmitir ao juiz os termos de referência em que esperam ser julgados.

Diversamente de uma decisão proferida com base no modelo tradicional, em que a efetividade do processo depende do peso da espada sobre a cabeça da parte sucumbente, no processo dialógico, o contraditório efetivo cria um ambiente de legitimidade e de pertencimento, características que fomentam a cooperação.

A discricionariedade, por exemplo, é um conceito altamente discutido no contexto do constitucionalismo contemporâneo. Isto porque, na *Teoria Pura do Direito*, Hans Kelsen deixou aberto o conceito de que a decisão tem um ato de vontade do julgador, embora escolha qual lei

aplicar na resolução do caso concreto, colocação que, na contemporaneidade, foi duramente criticada por Lenio Streck: "a maldição do capítulo oitavo da *Teoria Pura do Direito* seria o reconhecimento da inexorabilidade discricionaridade judicial"[32].

Para contribuir com a discussão, Bruno Henrique Teodoro Francisco acrescenta:

> Hans Kelsen não indicou métodos capazes de objetivar o ato de interpretação e aplicação do Direito, mas talvez tenha constatado verdades inevitáveis, pois de fato o direito é indeterminado, muitas vezes oferece várias opções ao julgador, decisões proferidas dentre as opções são conforme o Direito e aspectos extrajurídicos (valores morais, convicções pessoais etc.) se fazem presente no momento da escolha pelo julgador o que é justo para o caso. Apesar das críticas, não se nega que Hans Kelsen ao menos descreveu muito bem a realidade de muitos ordenamentos jurídicos[33].

A discussão é pertinente, pois as normas jurídicas apresentam um outro conteúdo de indeterminação, um conteúdo que obriga o intérprete a proferir várias interpretações acerca do texto normativo. Este, por sinal, é o espaço da discricionariedade do intérprete o qual irá escolher, dentre várias possibilidades, a solução para o caso concreto. É justamente essa escolha que, para Hans Kelsen, é permitida.

Reconhece-se, portanto, os dois lados da moeda que justificam a discussão proposta. Se o legislador não consegue emitir um texto legal de conteúdo fechado, evidentemente, a discricionariedade se impõe por conta dessa indesejável indeterminação da norma jurídica. Tanto um quanto o outro integram a exceção.

No que diz respeito à discricionariedade, na teoria de justiça do direito atual, tendo em vista o constitucionalismo contemporâneo, observa-se uma discussão profícua a respeito da legitimidade do juiz para decidir qual seria a melhor solução ao caso concreto. Às vezes, numa decisão difícil ou num caso complexo, muitas leis podem estar ali presentes que poderiam decidir aquela situação. Muitos princípios ou muitos argumentos apresentados pelas partes envolvidas. Escolhidas as possibilidades oferecidas pelos atores, o juiz deverá decidir quais leis serão utilizadas, quais princípios serão escolhidos – segundo alguns críticos, o juiz não poderia nem tomar essa decisão.

---

[32] STRECK, Lenio. A crítica hermenêutica do direito e a questão da discricionariedade judicial. **Revista Direito Liberdade** (RDL)-ESMARN, v. 18, n. 1, p. 221-245, jan.-abr. 2016.

[33] FRANCISCO, Bruno Henrique Teodoro. A decisão judicial na perspectiva de Hans Kelsen. *In*: PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso (coord.); IBARRA PAPA, Louise de Barros (org.). **Processo constitucional**: entre modelos históricos, precedentes e decisões judiciais. Curitiba: CRV, 2022, p. 61-76.

Considerando essa nova perspectiva da teoria do direito contemporâneo constitucional, é possível afirmar que o juiz tem legitimidade para escolher exatamente dentro daquilo que lhe foi trazido pelos atores do processo como arcabouço jurídico de decisão. Então, conhece-se, o que se espera da sentença proveniente desse microssistema.

Para Alexandre Freitas Câmara,

> [...] chama-se sentença ao mais importante dos provimentos judiciais, nos termos do que dispõe o §1º do art. 203 do CPC/2015, "ressalvadas as disposições expressas dos procedimentos especiais, sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487 põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução"[34].

Para o autor, o conceito de sentença não é universal, mas decorrente do direito positivo. No direito brasileiro, deve ser extraído do modo como o ordenamento processual pátrio o define, ou seja, o compreende sistematicamente, um ato jurisdicional. Embora existam vários tipos de atos realizados pelos juízes, o foco, aqui, é o do encerramento, conforme tratado no CPC/2015. A sentença é definida pela posição ocupada pelo pronunciamento judicial no procedimento, que deve ser a de encerrar o procedimento ou alguma de suas fases, em linhas gerais[35].

Para Daniel Roberto Hertel, "a sentença proferida em uma ação coletiva poderá ser ordinária ou genérica, havendo necessidade de ser empregada nesta última hipótese a liquidação"[36].

A sentença coletiva genérica, a seu turno, poderá ser objeto de liquidação coletiva ou de liquidação individual. No primeiro caso, tem-se a liquidação coletiva, realizada pelos próprios legitimados para a ação coletiva; no segundo, fala-se em liquidação individual da sentença coletiva, a qual é realizada individualmente pelas pessoas tuteladas por meio da sentença proferida na ação coletiva.

Segundo o STJ, uma sentença genérica em ação coletiva é aquela prolatada em uma Ação Civil Pública que reconhece uma conduta ilícita, e que deve conter, em seus termos, a reparação de todos os prejuízos suportados pelas vítimas, sem a obrigação de especificar, entretanto, o tipo de dano sofrido.

---

[34] CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 299.
[35] CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 299-301.
[36] HERTEL, Daniel Roberto. **Liquidação imprópria da sentença coletiva**. Disponível em: https://danielhertel.jusbrasil.com.br/artigos/1130223569/liquidacao-impropria-da-sentenca-coletiva. Acesso em: 10 jan. 2023.

Segundo o Ministro Marco Aurélio Bellizze, relator do RESP 1718535/RS, tal entendimento das instâncias ordinárias refoge por completo da abrangência da sentença genérica proferida em ação civil coletiva, que se restringe, por imposição legal e prática, ao núcleo de homogeneidade dos direitos afirmados na petição inicial. O ministro explica que, nessa etapa, o exame judicial se concentra na verificação da prática de ato ilícito que tenha violado interesses individuais homogêneos, "fixando-se, a partir de então, a responsabilidade civil por todos os danos daí advindos"[37].

Na sentença genérica, acrescentou que deve constar "deliberação sobre a existência de obrigação do devedor (ou seja, fixação da responsabilidade pelos danos causados), determinação de quem é o sujeito passivo dessa obrigação e menção à natureza desse dever (de pagar/ressarcir; de fazer ou de não fazer, essencialmente)"[38].

> [...] O complemento da norma jurídica efetiva-se com a fase do cumprimento da sentença. Será, portanto, por ocasião da liquidação da sentença genérica que os interessados haverão de comprovar, individualmente, os efetivos danos que sofreram, assim como o liame causal destes com o proceder reputado ilícito na ação civil coletiva. Deverão demonstrar, ainda, a qualidade de vítima, integrante da coletividade lesada pelo proceder considerado ilícito na sentença genérica [...][39].

Na hipótese de liquidação individual da sentença coletiva, se decorrido o prazo de um ano sem a habilitação dos interessados, os legitimados para a ação coletiva poderão promover a liquidação e a execução das indenizações devidas (art. 100 do CDC). A isso se chama recuperação fluida (*fluid recovery*) e seu objetivo é evitar o enriquecimento sem causa do réu na ação coletiva proposta para tutelar direitos individuais homogêneos, quando os interessados não promovem, em até um ano, as respectivas liquidações e execuções individuais.

Segundo Daniel Roberto Hertel[40], se houver condenação em dinheiro, afirma o art. 13 da Lei n. 7.347/1985 e o § 2º da Lei n. 12.220/2010, o valor será revertido a um *fundo*; por outro lado, na disciplina das ações cominatórias, o art. 499 do CPC/2015 dispõe: "A obrigação somente

---

[37] BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1718535/RS. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, j. 27-11-2018, DJe 06-12-2018.

[38] HERTEL, Daniel Roberto. **Liquidação imprópria da sentença coletiva**. Disponível em: https://danielhertel.jusbrasil.com.br/artigos/1130223569/liquidacao-impropria-da-sentenca-coletiva. Acesso em: 10 jan. 2023.

[39] HERTEL, Daniel Roberto. **Liquidação imprópria da sentença coletiva**. Disponível em: https://danielhertel.jusbrasil.com.br/artigos/1130223569/liquidacao-impropria-da-sentenca-coletiva. Acesso em: 10 jan. 2023.

[40] HERTEL, Daniel Roberto. **Liquidação imprópria da sentença coletiva**. Disponível em: https://danielhertel.jusbrasil.com.br/artigos/1130223569/liquidacao-impropria-da-sentenca-coletiva. Acesso em: 10 jan. 2023.

será convertida em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente". As colocações convergem para o art. 4º do CPC/2015:

> Em matéria de liquidação individual da sentença coletiva, doutrina e jurisprudência reportam-se à chamada "liquidação imprópria". Tal modalidade de liquidação individual relaciona-se com as ações coletivas, incumbindo ao credor demonstrar não apenas o *quantum debeatur* a que faz *jus*, mas também a sua própria legitimidade *ad causam* para requerê-la[41].

No que tange à matéria, segue o doutrinador:

> a coisa julgada pode ser transportada ou estendida para o plano individual, ocasião na qual a liquidação será realizada pelos próprios indivíduos (ou seus sucessores) integrantes da coletividade, de modo que, "cada liquidante, no processo de liquidação, deverá provar, em contraditório pleno e com cognição exauriente, a existência do seu dano pessoal e o nexo etiológico com o dano globalmente causado (ou seja, o dano coletivo) além de quantificá-lo (ou seja, o *quantum*)[42].

No caso, o procedimento da liquidação é necessário não apenas para definir o valor pretendido, mas também para demonstrar a própria condição de credor do requerente. Reitera-se que o imediato pedido de cumprimento da sentença não poderá ser formulado porque a sentença proferida na ação coletiva para tutela de direitos individuais homogêneos é genérica. Vale lembrar que o art. 95 do CDC assim prevê: "Em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados".

Com base nesse raciocínio, a liquidação individual da sentença coletiva deve preceder ao cumprimento da sentença (execução), destinando-se a comprovar o crédito do postulante e a sua própria legitimidade. O STJ, por sinal, tem considerado que a liquidação imprópria da sentença proferida em ação coletiva é obrigatória:

> A sentença genérica prolatada no âmbito da ação civil coletiva, por si, não confere ao vencido o atributo de devedor de 'quantia certa ou já fixada em liquidação' [...]

---

[41] HERTEL, Daniel Roberto. **Liquidação imprópria da sentença coletiva**. Disponível em: https://danielhertel.jusbrasil.com.br/artigos/1130223569/liquidacao-impropria-da-sentenca-coletiva. Acesso em: 10 jan. 2023.

[42] HERTEL, Daniel Roberto. **Liquidação imprópria da sentença coletiva**. Disponível em: https://danielhertel.jusbrasil.com.br/artigos/1130223569/liquidacao-impropria-da-sentenca-coletiva. Acesso em: 10 jan. 2023.

> porquanto, ‘em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica’, apenas ‘fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados’ (art. 95 do CDC).[43]

A condenação, pois, não se reveste de liquidez necessária ao cumprimento espontâneo do comando sentencial, orientação já firmada no STJ, por meio do Tema 486, extraído do julgamento do REsp 124150/PR.

Destaca-se que, se o credor exigir o cumprimento individual da sentença coletiva (execução), sem prévia liquidação, o magistrado deve abrir a oportunidade de se emendar a petição inicial para corrigir o pedido (art. 321 do CPC/2015). Vale lembrar aqui o princípio da primazia da resolução de mérito, segundo o qual devem ser evitadas as sentenças terminativas.

O CPC/2015 tem como um de seus princípios norteadores o da primazia da resolução do mérito ao estabelecer em seu art. 317 que “antes de proferir decisão sem resolução de mérito, o juiz deverá conceder à parte oportunidade para, se possível, corrigir o vício”.

O princípio encontra-se em harmonia com a própria ontologia do processo. Significa dizer que a elevação do processo ao *status* de medida de todas as coisas não é compatível com a perspectiva instrumental do direito processual.

Com base nas questões levantadas acima acerca da natureza e da efetividade das sentenças coletivas, abriu-se um longo caminho de discussão sobre a coisa julgada, incluindo seus limites territoriais. Muito se discute, por exemplo, sobre o art. 16 da Lei de Ação Civil Pública – sua constitucionalidade e desdobramentos[44].

A previsão legal de que a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, seguia, então, na direção completamente contrária à sistemática do processo coletivo, o que exigiu da doutrina e da jurisprudência a “construção de pontes” para melhor atender o cidadão, agora tutelado pela CF/1988: “A jurisprudência, ao longo dos anos pacificou-se no sentido de estender os limites territoriais da coisa julgada no processo coletivo, via STJ, que desaplicava o art. 16 da Lei n. 7.347/1985”[45].

---

[43] BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1247150/PR. Min. Luís Felipe Salomão, Quarta Turma, j. 12-12-2011, DJe 09-12-2011.

[44] BRASIL**. Lei n. 7.347/1985**. Lei da Ação Civil Pública. “Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 15 jun. 2023.

[45] STF. **Limitação territorial da eficácia de sentença em ação civil pública é inconstitucional**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463919&ori=1. Acesso em: 15 jun. 2023.

Na contramão, há decisão monocrática, do Min. Alexandre de Moraes[46], que volta a aplicá-lo, com fundamentos que não encontram lastro na jurisprudência do STF e violam toda a sistemática do processo coletivo brasileiro. Com o "impasse" firmado, a doutrina volta a se manifestar para chamar a atenção sobre a natureza da sentença, em ação civil pública.

Para encerrar a polêmica, o Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade do dispositivo[47]. Nela, o Ministro Alexandre de Moraes entendeu ser inconstitucional a limitação territorial em ação civil pública, pois, na sua avaliação, ela não só fere a constitucionalização protetiva dos instrumentos de defesa dos interesses difusos e coletivos, como também o princípio da igualdade e da eficiência jurisdicional. Destacou, ainda, que o CDC é uma norma que se comunica com a lei das ACPs e que, nela, não há comando ou menção à limitação territorial; ao contrário, ali há disposições pela abrangência total, sem limitação territorial. Ademais, finaliza, a Lei do Mandado de Injunção abre portas para as sentenças aditivas.

Em relação às sentenças aditivas, Carlos Blanco de Morais afirma:

> [Sentenças aditivas] consistem nas decisões de acolhimento que não só julgam a inconstitucionalidade parcial de uma disposição normativa, mas que também reparam imediatamente o silêncio gerador desse quadro de invalidade ou a lacuna criada pela

---

[46] BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 1101937. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 03-09-2018, DJe 05-09-2018.

[47] CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS. 1. A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua pela efetividade. 2. O sistema processual coletivo brasileiro, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu status constitucional em 1988, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados direitos humanos de terceira geração ou dimensão, também conhecidos como direitos de solidariedade ou fraternidade. 3. Necessidade de absoluto respeito e observância aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional. 4. Inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, com a redação da Lei 9.494/1997, cuja finalidade foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional. 5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: "I – É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo repristinada sua redação original. II – Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III – Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas". BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 1101937, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08-04-2021, Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito DJe-113, Divulg 11-06-2021, Public. 14-06-2021.

> própria componente ablativa da sentença, através da identificação de uma norma aplicável[48].

Já Georges Abboud complementa ao ponderar:

> [...] nessas sentenças, a decisão não atinge, de forma detalhada, o texto normativo da lei, mas se limitam a explicar, a partir do sistema constitucional, um princípio, cujo escopo consiste em orientar tanto o legislador na futura atividade interpretativa, quanto suprir eventual omissão inconstitucional que surgiria se a lei analisada fosse declarada inconstitucional[49].

Em 2006, o STF modificou completamente sua jurisprudência e passou a adotar, inicialmente, um caráter concretista individual em suas decisões em Mandado de Injunção, de sorte a criar solução para o caso concreto. Nessa ocasião, começou a aceitar a posição concretista intermediária individual, fixando prazo ao ente político competente. O direito passou a ser garantido ao impetrante, independentemente da supressão da mora legislativa.

Em casos específicos (art. 1º da Lei n. 13.300/2016)[50], o STF começou a adotar uma posição concretista geral, caracterizada pela criação, por meio do Poder Judiciário, com eficácia *erga omnes*, de solução, visando suprimir a omissão vergastada, em casos inerentes ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da interpretação.

No que tange à tema completamente distinto da discussão aqui traçada, recentemente, foi fixada tese sobre os honorários advocatícios em ações coletivas contra a Fazenda Pública:

> Os honorários advocatícios constituem crédito único e indivisível, de modo que o fracionamento da execução de honorários advocatícios sucumbenciais fixados em ação coletiva contra a Fazenda Pública, proporcionalmente às execuções individuais de cada beneficiário, viola o § 8º do artigo 100 da Constituição Federal[51].

O Ministro do STF Luiz Fux, relator do RE 1.309.081, motivou sua decisão ante o indeferimento do pedido feito pelo advogado vencedor de ação coletiva, para que o débito referente aos honorários advocatícios fosse fracionado proporcionalmente às execuções

---

[48] MORAIS, Carlos Blanco de. As sentenças com efeitos aditivos. *In*: MORAIS, Carlos Blanco de (coord.). **As sentenças intermédias da justiça constitucional**. Lisboa: AAFDL, 2009, p. 45.
[49] ABBOUD, Georges. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2012, p. 217.
[50] BRASIL. **Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Poder%C3%A1%20ser%20conferida,da%20prerrogativa%20objeto%20da%20impetra%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 14 mar. 2023.
[51] BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Tema 1142. RE 1309081. Min. Luiz Fux. j. 06-05-2021, DJe 18-06-2021.

individuais dos beneficiários da ação. A motivação se deve ao fato de que a jurisprudência do STF acompanhava a seguinte tese: se a Fazenda Pública foi condenada em ação coletiva, ao valor total dos honorários advocatícios, é vedado o fracionamento do crédito em inúmeros pagamentos individuais.

Dos casos concretos e contemporâneos, retorna-se à doutrina, com o intuito de melhor esmiuçar o pensamento daqueles que influenciam fortemente o estudo da filosofia no Brasil, desde 1967, e cujos reflexos são verificados no novo sistema coletivo brasileiro. Neste trabalho, refere-se, especialmente, a Antônio Castanheira Neves, para quem

> [...] o direito deve ser entendido através da ideia de problema jurídico, de que são principais exemplos os casos judiciais. Os problemas têm de ser resolvidos no sistema jurídico, o que inclui uma relação necessária com a moral. Afirma que o direito não é um dado, não é algo prévio, mas a totalidade das soluções dos problemas jurídicos. [...] há o sistema e o problema. O sistema é entendido como permeador dos princípios, normas, jurisprudências e a doutrina. O problema é definido como aquilo que deve ser visado pelo juízo decisório, ou seja, o ponto principal da relação com o sistema[52].

Então, nesse microssistema, sentença é o ponto de contato do princípio do acesso à justiça com a sua realidade existencial. É onde ele (princípio) definitiva e completamente acontece.

O microssistema coletivo acima descrito é o ambiente positivo para a realização de decisões estruturantes, porque o conteúdo do direito a ser realizado dentro do sistema processual vigente geralmente é violado por uma estrutura pública deficitária. Para Edilson Vitorelli, o processo estruturante envolve "demandas judiciais nas quais se busca reestruturar uma instituição privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural"[53]. E a busca dessa restruturação, mediante uma decisão estruturante, alterará por um período a estrutura convencional e a suspenderá até se alcançar a realização do direito buscado.

Destarte, reconhece-se que o microssistema coletivo é um avanço para o acesso à justiça, princípio constitucional importante para a concretude da Constituição na vida dos cidadãos contemporâneos, além de resultar da judicialização da política decorrente dos movimentos sociais democráticos.

---

[52] CASTANHEIRA NEVES, Antônio. **Questão-de-facto-Questão-de-direito ou o problema metodológico da juridicidade**. Ensaio de uma reposição crítica. t. I: a crise. Coimbra: Almedina, 1967.

[53] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 14 mar. 2023.

Na sequência, apresentam-se as diretrizes gerais do microssistema coletivo e traçam-se considerações acerca da judicialização da política para embasar o pensamento aqui defendido.

1.2 **O microssistema coletivo e a judicialização da política**

A judicialização da política é um fenômeno social decorrente da omissão do poder executivo e do poder legislativo. Essa omissão fere direitos fundamentais dos cidadãos que buscam no Poder Judiciário a realização desses direitos. É tão grave a situação que a judicialização da política no sistema coletivo brasileiro acaba se tornando uma grande demanda no Poder Judiciário, quase inviabilizando seu sistema jurídico.

À época da pandemia da Covid-19, no Estado de Mato Grosso, foram distribuídas 48.921 ações buscando a judicialização da saúde; outras tantas envolviam o funcionamento do comércio em geral em decorrência dos Decretos Municipais e Estaduais emitidos nessa situação excepcional entulhando o Poder Judiciário por conta da possível violação de direitos contidos nesses instrumentos. Nesse sentido, foram emitidas decisões estruturantes, monológicas, por força do estado de emergência. Segundo o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso,

> judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgão do Poder Judiciário e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram a Presidência da República, seus Ministérios e Administração Pública em geral[54].

Em outras palavras, o Poder Judiciário está sendo colocado numa situação de substituição das funções desses outros dois poderes (Legislativo e Executivo), por força da interpretação da Constituição. Esse fenômeno não agrada *a priori* o Poder Judiciário por conta da modificação dos papéis que lhes são originários. Diz-se que houve um *plus* na função originária do Poder Judiciário, transformando suas decisões, antes materiais e jurídicas, em um novo conteúdo político.

---

[54] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009.

A primeira grande causa disso está ligada à redemocratização do Brasil[55] que, ao reavivar a cidadania, informou a população de seus direitos e sobre como buscar proteção, redefinindo as atuações do Ministério Público e da Defensoria Pública, fortalecendo, assim, o Poder Judiciário. A segunda causa é a constitucionalização abrangente[56] por intermédio da qual muitas matérias foram incluídas no texto constitucional. A terceira causa é o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade[57] pelo qual qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser decidida pelo STF.

Nesse diapasão, Marco Aurélio Marrafon pontua:

> [...] a presença do conteúdo funcional do estado de bem-estar, agora pensado como estado constitucional de direito, exige, ao invés disso, a reconstrução da separação dos poderes, uma vez que o Judiciário assume um papel fundamental de guarda da Constituição em dimensão formal e material. Esse papel inclui força normativa para

---

[55] A redemocratização do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988. Nas últimas décadas, com a recuperação das garantias da magistratura, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com ou outros Poderes. No Supremo Tribunal Federal, uma geração de novos Ministros já não deve seu título de investidura ao regime militar. Por outro lado, o ambiente democrático reavivou a cidadania, dando maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais. Nesse mesmo contexto, deu-se a expansão institucional do Ministério Público, com aumento da relevância d sua atuação fora da área estritamente penal, bem como a presença crescente da Defensoria Pública em diferentes partes do Brasil. Em suma: a redemocratização fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário, bem como aumentou a demanda por justiça na sociedade brasileira. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 12.

[56] A constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária. Essa foi, igualmente, uma tendência mundial, iniciada com as Constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), que foi potencializada entre nós com a Constituição de 1988. A Carta brasileira é analítica, ambiciosa, desconfiada do legislador. Como intuitivo, constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito. Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial. Por exemplo: se a Constituição assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou ao meio-ambiente equilibrado, é possível judicializar a exigência desses dois direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou políticas públicas praticadas nessas duas áreas. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 12.

[57] O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, um dos mais abrangentes do mundo. Referido como híbrido ou eclético, ele combina aspectos de dois sistemas diversos: o americano e o europeu. Assim, desde o início da República, adota-se entre nós a fórmula americana de controle incidental e difuso, pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional. Por outro lado, trouxemos do modelo europeu o controle por ação direta, que permite que determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao Supremo Tribunal Federal. A tudo isso se soma o direito de propositura amplo, previsto no art. 103, pelo qual inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas – as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais – podem ajuizar ações diretas. Nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 13.

> impor/promover a realização de projeto de país constitucionalmente determinado, até mesmo no campo dos direitos sociais[58].

Esse entendimento permite descrever indiretamente novos freios e contrapesos pela revisão dos papéis dos poderes sem, evidentemente, eliminar as especialidades de cada um deles. Afinal, é a Constituição Federal que define e que legitima o papel ampliado do Poder Judiciário como guardião do projeto constitucional, conforme acrescenta Antônio César Borchenek,

> [...] após intensos debates, inclusive em processos judiciais, é possível dizer que não prevalece mais a tese de que o judiciário não pode analisar as políticas públicas ou a falta delas, ao contrário, cada vez mais é demandada a se posicionar a respeito dos mais variados temas. O Supremo Tribunal Federal consolidou o posicionamento de ser lícito ao Poder Judiciário, determinar que administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação ao princípio da separação de poderes. É possível, assim, que a atuação do judiciário não seja "cegamente omissa" nem "irresponsavelmente ativista", mas que garanta os direitos fundamentais, ou seja, é lícito ao Judiciário impor à administração pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas para efetivar os direitos constitucionais, não sendo oponíveis o argumento da reserva do possível e o princípio da separação dos poderes[59].

Em outras palavras, afirma o autor, essa nova função atribuída ao Poder Judiciário pela jurisprudência é aceita pela sociedade civil por meio das decisões de seus Tribunais. O conhecido fenômeno do entrincheiramento constitucional de direitos, inclusive, deixou de ser uma estratégia por parte do Legislativo e do Executivo.

Acerca da matéria, Antônio Veloso Peleja Júnior pontua que, uma vez superado o entrincheiramento constitucional de direitos, "a [...] a expansão da jurisdição constitucional para outras áreas a fortalece":

> Acresçam-se a isso os conceitos indeterminados e a excessiva imprecisão impregnada no texto da Constituição que eleva **o grau de liberdade e de criatividade dos órgãos incumbidos de fazer cumprir seus ditames**. Demais disso, acrescente participação de novos atores sociais e políticos vai construindo um ambiente de legitimação política assemelhada ao processo legislativo (grifos do autor)[60].

Quando o STF supre a lacuna normativa observando os critérios de controle de constitucionalidade, estende ao Poder Judiciário os mesmos efeitos do processo legislativo

---

[58] MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e poder**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.
[59] BOCHENEK, Antônio César. Processo civil de interesse público – processo estrutural e estratégico. *In*: **Revista Justiça & Cidadania**, ed. 270. São Paulo: JC, 2023, p. 39.
[60] PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Sentenças aditivas e jurisdição constitucional**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 77-78.

resolvendo a sua legitimidade. Ao avaliar esse contexto, Bianca Botter Zanardi sublinha: "o Poder Judiciário, tornou-se a esperança na efetivação dos direitos fundamentais não entregue pelo Estado aos cidadãos. Além do seu papel jurisdicional, o fortalecimento da instituição e sua representatividade levam à opinião de que o Judiciário é a única solução para efetivar um direito"[61].

Dito isso, concomitantemente, surge o fenômeno da politização da justiça, a ser fortemente rechaçada. Ao contrário do que leva a pensar a primeira análise, a judicialização da política e a politização da justiça não são fenômenos antagônicos, mas consectários um do outro. O estado de desamparo social causado pela incapacidade estatal de abarcar as necessidades básicas da população deságua na justiça, a qual, assoberbada de processos, ainda exige que o juiz, mais do que apenas decidir o caso concreto, assuma o papel de gestor público e administre o conflito, à luz dos princípios da administração pública. Sob outro aspecto, quanto mais omisso o Estado, mais sobrecarregado o Poder Judiciário; e quanto mais sobrecarregado, menores as chances de cada processo ser decidido casuisticamente, sem a inflexão do contexto político.

Em termos mais práticos, dada a multiplicidade de demandas, não basta ao juiz reconhecer o direito do cidadão em cada uma delas, mas é necessário verificar se há condições do Estado de atendê-lo, de que forma e em qual prazo, tal e qual o gestor público já deveria ter feito.

A decisão judicial, nesse *locus*, não prescinde de diálogo, a exigir que o juiz deixe de ser um sujeito passivo na relação jurídico-processual e passe a ter voz ativa, no sentido de conduzir o processo de forma estrutural dialógica. Imperioso ainda, sobre a judicialização, observar que sua ocorrência se dá por provocação ao Poder Judiciário, que é obrigado a se manifestar, sempre respeitando os limites fixados pelo pedido inicial.

Luís Roberto Barroso, sobre essa inafastabilidade absoluta da jurisdição, afirma:

> o Tribunal não tinha a alternativa de conhecer ou não das ações, de se pronunciar ou não sobre o seu mérito, uma vez preenchidos os requisitos de cabimento. Não se pode imputar aos ministros do STF a ambição ou a pretensão, em face dos precedentes referidos, de criar um modelo juriscêntrico, de hegemonia judicial[62].

---

[61] ZANARDI, Bianca Botter. Os impactos da judicialização da saúde e algumas alternativas para efetivar direito sociais sem prejudicar interesses coletivos. *In:* PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso (coord.); IBARRA PAPA, Louise de Barros (org.). **Processo constitucional** – entre modelos históricos, precedentes e decisões judiciais. Curitiba: CRV, 2022.

[62] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009.

Quando o constitucionalista reconhece que "a judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte, e que ela, a Corte, limitou-se, a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente"[63], sedimentou o debate na doutrina e na jurisprudência. É a sua aceitação enfraquecendo, cada vez mais, os entendimentos divergentes.

1.2.1 O ativismo judicial

Junto ao aparecimento do fenômeno da judicialização, tem lugar o ativismo judicial. Enquanto um é consequência do modelo constitucional adotado, o outro é uma vontade política de ampliar a interpretação da CF/1988, aumentando ou restringindo o seu alcance.

Sobre o ativismo judicial, Luís Roberto Barroso assim se posiciona: ele "normalmente se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva"[64].

Exemplo disso foi a longa discussão a respeito do mandado de injunção que abriu caminho para as "sentenças aditivas"[65], decisões de acolhimento que não só julgam a inconstitucionalidade parcial de uma disposição normativa, mas que também reparam imediatamente o silêncio gerador desse quadro de inviabilidade ou a lacuna criada pela própria componente ablasiva da sentença, através da identificação de uma norma aplicável[66].

O fenômeno pode ocorrer no âmbito da jurisdição constitucional abstrata e difusa. Em 2006, o STF modificou completamente sua jurisprudência e passou a adotar, inicialmente, um caráter concretista intermediário individual em suas decisões em mandado de injunção, de

---

[63] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 13.

[64] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 14.

[65] "[...] Nessas sentenças, a decisão não atinge, de forma detalhada, o texto normativo da lei, mas se limitam a explicar, a partir do sistema constitucional, um princípio, cujo escopo consiste em orientar tanto o legislador na futura atividade interpretativa, quanto suprir eventual omissão inconstitucional que surgiria se a lei analisada fosse declarada inconstitucional". ABBOUD, Georges. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2012, p. 2.017.

[66] MORAIS, Carlos Blanco de. As sentenças com efeitos aditivos. *In*: MORAIS, Carlos Blanco de (coord.). **As sentenças intermédias da justiça constitucional**. Lisboa: AAFDL, 2009, p. 45.

maneira a criar solução para o caso concreto individual, fixando prazo ao ente político (Poder Legislativo) competente, fluido, o qual o direito imediatamente é garantido ao impetrante, independentemente da possível supressão da mora legislativa.

Ao evoluir ainda mais, em casos específicos (art. 1º da Lei n. 13.300/2016), o STF adotou posição concretista geral, caracterizada pela decisão judicial, com eficácia *erga omnes*, supressora da omissão vergastada, pelo Poder Legislativo, por serem casos inerentes e indispensáveis ao exercício do direito à liberdade como prerrogativa objeto da interpretação.

O ativismo judicial, por sua vez, se dá pela aplicação direta da Constituição[67]; pela declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador flagrantemente inconstitucionais[68] e pela imposição ou abstenção do poder público, em matérias de políticas públicas[69]. E é exatamente nessa terceira forma de ativismo judicial que se encaixa o processo estruturante, tema do próximo capítulo dessa dissertação.

A autocontenção judicial é a consciência, no Poder Judiciário e na doutrina, de que o ativismo judicial deverá ser reduzido ao máximo, somente podendo ser manejado com base em critérios racionais e razoáveis, a fim de a incidência da Constituição não invalidar o espaço eminentemente político. As críticas ao ativismo judicial brasileiro são bastante significativas,

---

[67] O Judiciário, no Brasil recente, tem exibido, em determinadas situações, uma posição claramente ativista. Não é difícil ilustrar a tese. Veja-se, em primeiro lugar, um caso de aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário: o da fidelidade partidária. [...] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 15.

[68] Outro exemplo, agora de declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do Congresso, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição: o caso da verticalização. O STF declarou a inconstitucionalidade da aplicação das novas regras sobre coligações eleitorais à eleição que se realizaria em menos de um ano da sua aprovação. Para tanto, precisou exercer a competência – incomum na maior parte das democracias – de declarar a inconstitucionalidade de uma emenda constitucional, dando à regra da anterioridade anual da lei eleitoral (CF, art. 16) o *status* de cláusula pétrea. É possível incluir nessa mesma categoria a declaração de inconstitucionalidade das normas legais que estabeleciam cláusula de barreira, isto é, limitações ao funcionamento parlamentar de partidos políticos que não preenchessem requisitos mínimos de desempenho eleitoral. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 15.

[69] Por fim, na categoria de ativismo mediante imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas, o exemplo, mais notório provavelmente é o da distribuição de medicamentos e determinação de terapias mediante decisão judicial. A matéria ainda não foi apreciada a fundo pelo Supremo Tribunal Federal, exceto em pedidos de suspensão de segurança. Todavia, nas Justiças estadual e federal em todo o país, multiplicam-se decisões que condenam a União, o Estado ou o Município – por vezes, os três solidariamente – a custear medicamentos e terapias que não constam das listas e protocolos do Ministério da Saúde ou das Secretarias Estaduais e Municipais. Em alguns casos, os tratamentos exigidos são experimentais ou devem ser realizados no exterior. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 15.

destacando-se, dentre elas, a alegada ilegitimidade democrática[70], a politização indevida da justiça[71] e os limites da capacidade institucional do Poder Judiciário[72].

[70] Os membros do Poder Judiciário – juízes, desembargadores e ministros – não são agentes públicos eleitos. Embora não tenham o batismo da vontade popular, magistrados e tribunais desempenham, inegavelmente, um poder político, inclusive o de invalidar atos dos outros dois Poderes. A possibilidade de um órgão não eletivo como o Supremo Tribunal Federal sobrepor-se a uma decisão do Presidente da República – sufragado por mais de 40 milhões de votos – ou do Congresso – cujos 513 membros foram escolhidos pela vontade popular – é identificada na teoria constitucional como *dificuldade contramajoritária.* Onde estaria, então, sua legitimidade para invalidar decisões daqueles que exercem mandato popular, que foram escolhidos pelo povo? [...]. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 16-17.

[71] *Direito é política,* proclamava ceticamente a teoria crítica do Direito, denunciando a superestrutura jurídica como uma instância de poder e dominação. [...] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 18-19.

[72] A maior parte dos Estados democráticos do mundo se organizam em um modelo de separação de Poderes. As funções estatais de legislar (criar o direito positivo), administrar (concretizar o Direito e prestar serviços públicos) e julgar (aplicar o Direito nas hipóteses de conflito) são atribuídas a órgãos distintos, especializados e independentes. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 19-20.

2 O PROCESSO ESTRUTURAL DIALÓGICO

Na América Latina, o sistema jurídico, nos últimos 35 anos (1988-2023), tem sofrido mudanças na sua forma/estrutura e conteúdo, ditadas pela evolução da teoria constitucional contemporânea, como um vetor positivo que alavanca mudanças sociais e, por consequência, reestrutura as unidades básicas do Estado.

A evolução social de um país/nação nominado Estado Democrático Social de Direito, estruturado a partir da CF/1988, se movimenta de fora para dentro e no sentido contrário, ou seja, a presença do Poder Judiciário deixa de ser estática – aquele que só se manifesta se provocado – para agir como agente promovedor de desenvolvimento social, por força do novo papel que lhe fora atribuído pela CF/1988 de "guardião" dos valores constitucionais, ainda que o faça de forma flexível.

Segundo Antônio César Borchenek, [...] o Processo Civil de interesse público – estratégico e intelectual – é instrumento necessário e fundamental para moldar esse novo modelo de arquitetura institucional":

> Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça se pronunciou para *reconhecer as demandas estruturais* no sistema de justiça brasileiro e controle judicial de políticas públicas. Destaca-se o acórdão do Recurso Especial n. 1.733.412/12, voto relatado pelo Min. Og Fernandes, julgado na sessão de 17/09/2019, pela 2ª Turma. Nesse processo, foi afastada a decisão genérica indeferitória de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde[73].

Por isso, é dever do Poder Judiciário se manifestar:

> [...] em termos amplos, sociais e jurisprudenciais, se os atores sociais e institucionais depositam suas demandas no Judiciário, este se transmuta numa arena de debate do espaço público democrático. Neste passo, ocorre a evolução e a transmutação das funções judiciais que são os desafios estruturantes a serem estudados[74].

Essas respostas novas e criativas obrigam ao desenvolvimento de "uma nova teoria de justiça", a novos papéis a serem assumidos pelos juízes, Ministério Público, defensores públicos

---

[73] BOCHENEK, Antônio César. Processo civil de interesse público – processo estrutural e estratégico. *In*: **Revista Justiça & Cidadania**, ed. 270. São Paulo: JC, 2023, p. 40.

[74] BOCHENEK, Antônio César. Processo civil de interesse público – processo estrutural e estratégico. *In*: **Revista Justiça & Cidadania**, ed. 270. São Paulo: JC, 2023, p. 40.

e advogados, além de trazerem para a "ação" os outros poderes (Legislativo e Executivo), órgãos públicos e privados, enfim, a sociedade organizada como um todo.

A estrutura visualizada no horizonte é fruto, entende-se, da interação entre a somatória das microestruturas já organizadas e presentes, que se fazem ouvir e que são reconhecidas nos processos estruturantes. Tanto é assim que, no cenário contemporâneo, César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco[75] trazem, em estudo específico sobre o tema, o conceito, o método e a teoria dessa inovação jurídica: o processo estrutural.

A pesquisa[76] teve por base responder à seguinte pergunta: Qual o impacto dos tribunais na mudança social? O ativismo judicial dialógico e a nova conotação dos tribunais, ambos trazidos pelas decisões estruturais dos tribunais do sul global (Colômbia, Índia e África do Sul), seria a resposta à pergunta acima?

A teoria proposta pelos autores distingue os remédios aplicáveis à resolução do caso concreto, seus graus de intensidade e os meios de acompanhamento das execuções das sentenças estruturais/estruturantes. A partir desses elementos, é possível averiguar o grau de ativismo judicial dialógico no caso concreto desse Tribunal e/ou Corte; e os efeitos materiais e simbólicos (diretos ou indiretos) exercidos por essa decisão sobre a sociedade na qual surgiu. Nesse momento do estudo, delineou-se a revisão do papel de atuação das Cortes e dos Tribunais, isto porque, é muito mais complexa a situação concreta apresentada para manifestação da Corte/Tribunal do que aquelas que mereceram decisões monológicas.

Para ilustrar a colocação, Antônio César Borchenek relata que "os ministros da 3ª Turma do STJ, no Recurso Especial n. 1.854.847/CE, relatado pela Ministra Nancy Andrighi, na Sessão de 02.06.2020, reconhecem os litígios de natureza estrutural e as suas principais características"[77].

> RECURSO ESPECIAL N. 1.854.847 – CE (2019/0031914-6)
> RELATORA: MINISTRA NANCY ANDRIGHI
> RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
> RECORRIDO: MUNICÍPIO DE FORTALEZA
> **EMENTA**
> CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE MENOR POR PERÍODO ACIMA DO TETO LEGAL. DANOS MORAIS. JULGAMENTO DE LIMINAR IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

[75] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 1-2.
[76] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 2.
[77] BOCHENEK, Antônio César. Processo civil de interesse público – processo estrutural e estratégico. *In*: **Revista Justiça & Cidadania**, ed. 270. São Paulo: JC, 2023, p. 40.

> IMPOSSIBILIDADE. QUESTÃO REPETITIVA QUE NÃO FOI OBJETO DE PRECEDENTE VINCULANTE. EXISTÊNCIA DE INÚMERAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NO JUÍZO ACERCA DO TEMA. IRRELEVÂNCIA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS HIPÓTESES AUTORIZADAS DO JULGAMENTO PREMATURO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE ENVOLVE LITÍGIO DE NATUREZA ESTRUTURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INCOMPATIBILIDADE, EM REGRA, COM O JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO. PROCESSO ESTRUTURAL. NATUREZA COMPLEXA, PLURIFATORIAL E POLICÊNTRICA. INSUSCETIBILIDADE DE RESOLUÇÃO PELO PROCESSO CIVIL ADVERSARIAL E INDIVIDUAL. INDISPENSABILIDADE DA COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES PARA O LITÍGIO ESTRUTURAL, MEDIANTE AMPLO CONTRADITÓRIO E CONTRIBUIÇÃO DE TODOS OS POTENCIAIS ATINGIDOS E BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA ESTRUTURANTE. NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL DIFERENCIADA E ADERENTE ÀS ESPECIFICIDADES DO DIREITO MATERIAL VERTIDO NA CAUSA, AINDA QUE INEXISTENTE, NO BRASIL, REGRAS PROCEDIMENTAIS ADEQUADAS PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS. ANULAÇÃO DO PROCESSO DESDE A CITAÇÃO, COM DETERMINAÇÃO DE INSTRUÇÃO E REJULGAMENTO DA CAUSA, PREJUDICADO O EXAME DAS DEMAIS QUESTÕES[78].

Nessa decisão, os critérios adotados pelo Poder Judiciário brasileiro estão em conformidade aos referidos por César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco. Trata-se de uma decisão estrutural que reconhece o seguinte: para o caso concreto, uma simples decisão judicial não alcança a realização da Justiça por ser complexa, policêntrica, mas exige abertura para uma discussão mais aprofundada de tudo que deverá ser considerado para o aparecimento da decisão estruturante. Nessa ambiência é necessário que a decisão de mérito referente à resolução de litígios estruturais

> [...] seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis*, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo[79].

A visão metodológica dos autores buscou modelos da sociologia, aplicando regras dessa ciência na colheita de dados para comparar o comportamento de Tribunais localizados abaixo do Equador; ou seja, para se estudar um fenômeno social, a interdisciplinaridade é medida que se

---

[78]. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1854847/CE. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 02-06-2020, DJe 04-06-2020.

[79]. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1854847/CE. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 02-06-2020, DJe 04-06-2020.

impõe sob o ponto de vista estrutural, além do método comparativo, para se verificar outras decisões iguais ou similares.

A consequência prática da metodologia aplicada e a influência desses resultados no debate sobre o papel das Cortes e dos Tribunais na exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais delineia o novo comportamento dessas Cortes desejado pela sociedade.

No contexto dessa pesquisa, é preciso reconhecer que a inércia dos demais poderes gerou o conteúdo da nova atuação judicial denominada ativismo judicial dialógico. Isto porque, é justamente a ausência da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo e das instituições sociais a modificadora da antiga ação do Poder Judiciário. Assim, a realização dos direitos fundamentais constitucionais é fruto direto do ativismo judicial dialógico, em que a solução jurídica não é ditada pelo juiz togado, mas é construída pelo diálogo, com a participação de todos os interessados.

Nas palavras de Carlos Alexandre Azevedo de Campos:

> Com efeito, não é salutar atribuir, aprioristicamente, a um órgão qualquer a prerrogativa de dar a última palavra sobre o sentido da constituição. Definitivamente, a constituição não é o que cortes dizem que ela é. Em matéria de interpretação constitucional, cortes constitucionais ou supremas, compostas por intérpretes humanos e falíveis, podem errar, como também podem fazê-lo os poderes Legislativo e Executivo. É preferível adotar-se um modelo que não atribua a nenhuma instituição – nem do Judiciário, nem do Legislativo – o "direito de errar por último", abrindo-se a permanente possibilidade de correções recíprocas no campo da hermenêutica constitucional ou de construção conjunta e coordenada de sentidos constitucionais e de formas de proteção e efetividade de direitos fundamentais, com base na ideia de diálogo, em lugar da visão mais tradicional, que concede a última ou única palavra às cortes[80].

Este, inclusive, parece ser um comportamento desejado para suprir a lacuna de legitimidade ante ao comportamento do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil. Tanto que, os países latino-americanos, a exemplo da Colômbia, têm adotado esse modelo com certa frequência como corolário da efetivação da justiça social, do que é exemplo da sentença T-025 da Corte Constitucional da Colômbia.

Fato é que a sociedade contemporânea não se sente representada na atuação dos agentes políticos, pois vive-se uma verdadeira crise de legitimidade que leva à busca de soluções das

---

[80] CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão no "estado de coisas inconstitucional"**. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9297/1/CARLOS%20TOTAL.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

ações complexas por intermédio do Poder Judiciário que não poderá fazer outra coisa senão agir por meio do espaço criado pelo ativismo judicial.

Antônio César Borchenek[81] ensina que é possível o Poder Judiciário ter uma atuação que não seja cegamente omissa nem responsavelmente ativista, mas que garanta os direitos fundamentais. Defende, ainda, que a atuação do Poder Judiciário na qualidade de guardião constitucional poderia ser aquela ensinada por Luís Roberto Barroso[82]: "o Judiciário é o guardião da Constituição e deve fazê-la valer, em nome dos direitos fundamentais e dos valores e procedimentos democráticos. Eventual atuação contra majoritária, nessas hipóteses, se dará a favor, e não contra a democracia".

Em outras palavras, essa lição afasta a ideia de que o ativismo judicial é uma mera intervenção judicial despropositada, tão pouco trivial, ao contrário, procura a objetividade na concretude ideal dos direitos fundamentais.

Nessa linha, destaca Leonardo Garcia Jaramillo acerca das garantias incrustradas nas Constituições e na necessidade de melhor compreensão da democracia, que não se restringe às regras da maioria:

> *Democracia no sólo significa en la actualidad respeto a la regla de mayorías y resguardo del derecho al voto, sino también respeto a los diques que establecen las constituciones. Además del reconocimiento a la máxima validez normativa a los derechos fundamentales y a principios morales como igualdad material, justicia social, pluralismo, dignidad humana y solidaridad, tales diques son, en tanto elementos esenciales para asegurar la fórmula política del estado democrático de derecho, el respeto por las reglas de juego electoral con la posibilidad real de alternancia en el poder, el sistema de frenos y contrapesos, el principio de igualdad, el goce efectivo de los derechos, los controles interinstitucionales entre las ramas del poder público y el presupuesto de que entre los poderes del Estado debe haber un equilibrio.*
> *Existen instituciones a las que se le confía el fortalecimiento y la conservación de los diques, es decir, tribunales constitucionales que protegen la integridad y supremacía de la Constitución. De un lado, operan como un legislador negativo verificando la constitucionalidad de las leyes y los actos legislativos, sobre todo de aquellos que pretenden reformar parcialmente la Constitución al modificar algunos de sus aspectos esenciales, pero su función también es positiva en sentido proactivo pues, de otro lado desarrolla en casos concretos los postulados que en forma de provisiones y garantías iusfundamentales se reconocen como uno de los fines del Estado*[83].

---

[81] BOCHENEK, Antônio César. Processo civil de interesse público – processo estrutural e estratégico. *In*: **Revista Justiça & Cidadania**, ed. 270. São Paulo: JC Editora, 2023, p. 40.
[82] BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/download/7433/5388. Acesso em: 14 mar. 2023.
[83] JARAMILLO, Leonardo García. ¿Cómo pensar hoy la tensión entre constitucionalismo y democracia? Una perspectiva desde el constitucionalismo democrático. **Revista da Faculdade de Direito** – UFPR, Curitiba, v. 60, n. 2, maio-ago. 2015, p. 67-95. Em tradução livre: "Atualmente, a democracia significa não apenas o respeito pela regra das maiorias e a proteção do direito de voto, mas também o respeito pelos preceitos e garantias fundamentais estabelecidos pelas constituições. Além do reconhecimento da máxima validade normativa de direitos fundamentais

Acerca da última palavra dos Tribunais Constitucionais, Leonardo Garcia Jaramillo ainda ressalta:

> *El Constitucionalismo Democrático no adscribe a las concepciones populista ni agregativa de la democracia, para las cuales las mayorías deben tener la última palabra en la configuración de las políticas, ni rechaza la revisión judicial de constitucionalidad. No objeta la posibilidad de que los jueces ejerzan un poder considerable al controlar la conformidad con la constitución de las leyes expedidas por el congreso y, en general, de los actos de los poderes públicos, garantizando así no sólo la integridad y supremacía del texto fundamental, sino también la vinculación de los organismos estatales a los derechos fundamentales. Sin embargo, Post y Siegel introducen y enfatizan la distinción entre control judicial de constitucionalidad y supremacía judicial; entre la posibilidad de que un tribunal tenga la última palabra y la posibilidad de que tenga la única palabra*[84].

O autor ainda argumenta que a Corte Constitucional tem a última palavra quando essa decisão defende a democracia ao efetivar os direitos fundamentais.

Sob outros ângulos, critica-se o ativismo judicial que, em sua visão, é desprovido de legitimidade e de minimalidade das fundamentações judiciais, além de enfrentar a dificuldade da inevitável interferência do princípio da separação dos poderes ao escrever sobre superioridade normativa das teorias dialógicas:

> Não se pode afirmar, portanto, que na solução dos conflitos morais inerentes à aplicação concreta de direitos fundamentais é mais importante haver alguma decisão do que se buscar a decisão melhor, como afirmam Schauer e Alexander para as questões jurídicas em geral, e, em particular, para as questões constitucionais. Ao contrário, nesta sede se afigura pertinente a construção de um modelo de **decisão aberto e flexível**, para que as

---

e princípios morais como igualdade material, justiça social, pluralismo, dignidade humana e solidariedade, tais valores garantidos pela Constituição são, como elementos essenciais para assegurar a fórmula política do Estado Democrático de Direito, respeito pelas regras do jogo eleitoral com a possibilidade real de alternância no poder, o sistema de freios e contrapesos, o princípio da igualdade, o gozo efetivo dos direitos, os controles interinstitucionais entre os poderes públicos e o pressuposto de que entre os poderes do Estado haver equilíbrio.
Existem instituições encarregadas do fortalecimento e conservação das disposições e garantias fundamentais, ou seja, tribunais constitucionais que protegem a integridade e supremacia da Constituição. Por um lado, funcionam como legislador negativo, verificando a constitucionalidade das leis e atos legislativos, sobretudo os que visam reformar parcialmente a Constituição, modificando alguns dos seus aspectos essenciais, mas a sua função é também positiva num sentido proativo, pois, de outro lado, desenvolve nos casos concretos os postulados que, na forma de disposições e garantias jusfundamentais, são reconhecidos como uma das finalidades do Estado".

[84] JARAMILLO, Leonardo García. ¿Cómo pensar hoy la tensión entre constitucionalismo y democracia? Una perspectiva desde el constitucionalismo democrático. **Revista da Faculdade de Direito** – UFPR, Curitiba, v. 60, n. 2, maio/ago. 2015, p. 67-95. Tradução livre: "O Constitucionalismo Democrático não atribui concepções populistas ou agregativas da democracia, para a qual as maiorias devem ter a última palavra na configuração das políticas, nem rejeita a revisão judicial de constitucionalidade. Ele não se opõe à possibilidade de que os juízes exercem um poder considerável na verificação da conformidade das leis com a constituição emanadas do congresso e, em geral, dos atos do poder público, garantindo assim apenas a integridade e a supremacia do texto fundamental, mas também a vinculação das agências estatais aos direitos fundamentais. No entanto, Post e Siegel introduzem e enfatizam a distinção entre revisão judicial de constitucionalidade e supremacia judicial; entre possibilidade de um tribunal ter a última palavra e a possibilidade de ter a única palavra".

> **decisões se estabilizem após amplo processo deliberativo,** apto a revelar as virtudes e fraquezas de cada posição[85] (grifos nossos).

Rodrigo Brandão simplesmente supera todas as críticas dirigidas ao ativismo judicial porque, ao perceber o espaço democrático, perfeitamente delimitado dentro do processo estrutural no sistema judicial brasileiro, concorda indiretamente que a última palavra não é do Legislativo, mas do Judiciário, quando emite uma decisão estruturante dialógica e cria o ambiente prospectivo para a execução de essa decisão acontecer de maneira definitiva. Diante disso, tem-se que, decisões estruturais

> deverão acatar escolhas legítimas feitas pelo legislador, ser deferentes para com o exercício razoável de discricionariedade técnica, bem como disseminar uma cultura de respeito aos precedentes, o que contribui para a integridade, segurança jurídica, isonomia e eficiência do sistema. Por fim, suas decisões deverão respeitar sempre as fronteiras procedimentais e substantivas do Direito: racionalidade, motivação, correção e justiça[86].

O autor enfrenta a discussão enfraquecendo a corrente defensora da supremacia judicial e enaltecendo a que defende os diálogos constitucionais. Para esta dissertação, somente interessa sua síntese de modelo dialógico:

> [...] por articular de forma mais proveitosa o autogoverno do povo e os direitos fundamentais do que os modelos de supremacia, já que: (i) provê múltiplos pontos de acesso aos interessados em determinada questão constitucional, na medida que eles poderão atuar perante instituições diversamente representativas (sobretudo o Judiciário e o Legislativo), o que promove o *pluralismo* e a democracia; (ii) reduz a oportunidade de atuação unilateral de quaisquer "poderes", intensificando os mecanismos de freios e contrapesos, fator que tende a conter o exercício arbitrário do poder estatal. Ademais, tal modelo de "circularidade procedimental"; (iii) torna a concretização da Constituição um *processo interativo*, no qual cada um dos "poderes" contribui com os seus conhecimentos específicos, redundando na construção de um modelo de tomada da decisão mais qualificada, circunstância que – especialmente quando estiverem em jogo questões complexas – tende a produzir decisões melhores, a forjar *consensos políticos* e a garantir segurança jurídica[87].
>
> [...] a teoria dos diálogos constitucionais conduz os *processos de interpretação constitucional a resultados provisórios*, que se sujeitam permanentemente a críticas vindas da esfera pública, circunstância que, de acordo com a teoria da democracia deliberativa, lhe confere capacidade de autocorreção[88].

---

[85] BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial *versus* diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 279-281.
[86] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009, p. 19.
[87] BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial *versus* diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 289.
[88] BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial *versus* diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 289.

2.1 Efeitos, procedimentos e justificação do ativismo judicial

Para entender os efeitos do ativismo judicial numa sociedade, é preciso estudar o campo de visão ampliado de teóricos e os métodos convencionais utilizados para compreensão do tema.

Além dos efeitos diretos da intervenção judicial no caso concreto, seus efeitos indiretos também são capazes de reformular o marco no qual inicialmente o direito estava enquadrado para alçá-lo a um patamar diferente.

O estudo elaborado por César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco demonstra que os direitos econômicos, sociais e culturais (socioeconômicos) agora também são encaixados no *locus* de direitos humanos. Esse esforço interpretativo fortalece a capacidade institucional dos entes públicos, abre espaço para se formar coalisões ativistas que possam participar do processo de implementação e de promoção da deliberação (conceito sobreposto). Trata-se de uma motivação interna à cooperação, a fomentar a busca coletiva de soluções para as questões distributivas (efeitos indiretos e simbólicos).

Em relação aos procedimentos indicados e controlados pelos tribunais, por serem os canais pelos quais se pode aumentar ou diminuir os efeitos gerais de uma sentença estruturante dialógica, seriam os remédios escolhidos para solucionar o problema e para o acompanhamento adotado pelo tribunal:

> argumentamos que é provável que os efeitos sejam maiores quando os tribunais realizam um ativismo dialógico, que caracterizamos como uma combinação de direitos fortes, medidas judiciais moderadas e acompanhamento forte.
> [...] as sentenças dialógicas estabelecem fins amplos e vias de implementação claras, estabelecendo prazos máximos e ordenando a elaboração de uniformes de acompanhamento, *ao mesmo tempo em que* deixam as decisões substantivas e os resultados detalhados aos organismos governamentais[89].

O estudo ainda reitera que foram extintas as zonas cinzentas, da separação dos poderes, uma vez que cada um está no máximo do seu empenho, para cumprir com sua parte para a solução definitiva do problema.

Os remédios judiciais desta natureza, explicam, não são só compatíveis com o princípio da separação dos poderes, mas podem também formatar a eficácia geral de uma decisão determinada.

---

[89] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

O estudo que serve como base para a argumentação desta pesquisa – além de discorrer sobre a compreensão do problema, a escolha do procedimento, os remédios e meios de acompanhamento e a eliminação da zona cinza da separação dos poderes – discute como se gerar e manter um espaço de acompanhamento participativo pelo qual todas as formas democráticas são possíveis:

> como audiências públicas, comissões de acompanhamento nomeados pelos tribunais e convites à sociedade civil e aos organismos públicos para que entreguem informação relevante e participem das discussões promovidas pelo Tribunal – que aprofundam a deliberação democrática e reforçam os efeitos das intervenção judiciais[90].

Em relação à justificação das intervenções judiciais dialógicas em casos estruturantes de direitos econômicos, sociais e culturais, os autores enfrentam os argumentos dos críticos, que insistem na invasão do princípio da separação dos poderes, com a seguinte premissa: "são justificáveis, frente a constante criação de burocracias e os demais sistemas políticos das democracias contemporâneas que criam bloqueios estruturais que frustram a realização de direitos constitucionais"[91].

Assim, se esses bloqueios impedem o aparecimento ou o aperfeiçoamento de políticas públicas ligadas diretamente a uma democracia constitucional contemporânea, que resolveriam de forma urgente os problemas sociais, restou apenas o espaço dos Tribunais, por serem a instituição apropriada para a proteção dos direitos buscados pela sociedade: "a partir de uma concepção da democracia que destaca a importância da deliberação pública e o controle horizontal entre os órgãos do poder público, argumentamos que esse tipo de intervenção judicial fortalece a democracia, não a erode"[92].

Ao se utilizar recurso do conteúdo programático de outras disciplinas, que emitiram observações sobre a atuação dos Tribunais e as transformações sociais dela decorrentes, fixou-se um marco conceitual e metodológico para a compreensão do fenômeno. Ato contínuo apareceram decisões, em diversos locais, sobre assuntos variados[93].

---

[90] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 20.
[91] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 20.
[92] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 20.
[93] A literatura tem explorado os efeitos das decisões judiciais proeminentes sobre uma variedade de temas, como a igualdade de sexo no mercado de trabalho (McCann, 1994), a discriminação racial (Rosenberg, 1991) e a superpopulação carcerária (Feeley y Rubin, 1998). Sob diferentes perspectivas, estes estudos teorizam e avaliam, de forma empírica, os resultados da "revolução dos direitos" (Epp, 1998) e a "juristocracia" correspondente (Hirschl,

No que diz respeito aos feitos materiais e diretos (direito sendo um conjunto de normas que configuram a conduta humana), a sentença será efetiva se de fato produziu uma mudança observável na conduta daqueles a quem foi dirigida. No caso da sentença T-025, relativa à solução dos problemas envolvendo pessoas deslocadas internamente, é possível verificar seu efeito se o comportamento das autoridades públicas, que foram obrigados a executar políticas públicas, foi efetivo ou não.

Uma sentença pode ser positiva sob uma perspectiva e, sob outro ângulo, gerar efeito contrário ao pretendido. É fato que sentenças geram efeitos diferentes para cada grupo representativo a elas atrelada. César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco trazem como exemplo o caso Brown, sobre segregação racial. Para alguns, essa decisão foi entendida como um avanço civilizatório em relação à convivência social internacional; para outros, como um acirramento desses mesmos direitos[94]. Afirmou-se, em dado momento, que o fim da segregação social não foi provocado pela sentença judicial, mas pela mobilização política do momento e pela legislação antidiscriminatória, ambos inter-relacionados.

Para os construtivistas, os efeitos dessa decisão ultrapassam os direitos materiais e diretos envolvidos, mas são também indiretos, pois as transformações promovidas nas relações sociais e na visão dos agentes políticos ocorrem durante o transcurso do tempo e em consequência das transformações diretas/materiais entre os envolvidos.

Esses efeitos indiretos e simbólicos também são percebidos ante a sua importância para a democracia, tendo em vista a percepção pública quanto à urgência dos casos que devem ser atendidos pelo Poder Judiciário, além da legitimação do procedimento adotado para se proferir a sentença. Às vezes, afirmam os autores, "as conclusões de McCann[95] indicariam que o uso dos Tribunais e os efeitos indiretos do ativismo judicial podem chegar a ser mais importantes que os

---

2004), encarnada pela intervenção crescente dos juízes em questões políticas e sociais fundamentais. GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 21.

[94] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 21.

[95] [...] ainda que as vitórias judiciais não se traduzam de maneira automática nas mudanças sociais desejados, podem ajudar a definir os termos das lutas imediatas e a longo prazo entre grupos sociais (McCann, 1994, p. 285). GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 22.

efeitos diretos”[96]. Em conjunto a essas aparentes discrepâncias conceituais, as metodologias utilizadas também podem causar certo ruído:

> o positivismo epistemológico dos neorrealistas implica um uso quase exclusivo das técnicas de investigação quantitativas dirigidas a medir os efeitos materiais diretos. Já o enfoque construtivista amplia a classificação de técnicas de investigação para incluir metodologias qualitativas que recolham os efeitos simbólicos e indiretos de uma decisão concreta[97].

O impacto dessa técnica utilizada pelos construtivistas permite que as pessoas percebam os efeitos da decisão estruturante dialógica sobre sua situação específica e as possíveis estratégias utilizadas para afetar suas situações. Alguns dos efeitos das decisões judiciais foram trazidos pelos autores, dividindo-se em direitos diretos/materiais e indiretos. Dentre os primeiros, elencam-se: programa de políticas públicas ordenadas na sentença e formação de coalizão de ativistas para influenciar gestão; dentre os segundos: definição e percepção dos problemas como violação de direitos e transformação da opinião pública em relação à urgência e à gravidade do problema[98]. Segundo os autores, no eixo horizontal, essas sentenças tendem a gerar efeitos diretos, ações ordenadas pelos tribunais; já os efeitos indiretos abarcam todos os tipos de consequências que, embora não contidos nas ordens da Corte, derivam da decisão, afetando tanto os envolvidos na situação como os demais agentes sociais[99]. No eixo vertical, as decisões judiciais podem gerar efeitos materiais (mudar a conduta do indivíduo em grupo) e simbólicos (mudar as ideias, percepção e construções sociais, coletivas, vinculado ao objeto da demanda judicial)[100].

Os autores ainda explicam o aparecimento de mais quatro tipos de efeitos provenientes da intersecção das duas classificações: 1) efeitos materiais diretos (formação de políticas ordenadas pelo Tribunal); 2) materiais indiretos (a intervenção dos novos sujeitos no debate); 3)

---

[96] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 22.
[97] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 22.
[98] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 22.
[99] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 23.
[100] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 23.

simbólicos diretos (redefinem a forma como os meios de comunicação abordam o tema) e 4) simbólicos indiretos (a transformação da opinião pública sobre o assunto)[101].

Esses efeitos impactaram a corrente de pensadores neorrealistas e os construtivistas provocando contrastes de posicionamento entre eles. Enquanto para os neorrealistas a razão de ser da sua manifestação está na análise dos efeitos materiais diretos, ou seja, no cumprimento da sentença, para os construtivistas, os quatro efeitos provenientes do resultado/análise do quadro da intersecção provêm das duas classificações dispostas no quadro[102].

Diante disso, observa-se o motivo de uma sentença estruturante dialógica ser interpretada de forma diametralmente oposta quanto aos seus efeitos, por essas duas correntes: "Isso explica que uma sentença possa ser considerada ineficaz pelos neorrealistas, mas eficaz pelos construtivistas, já que o que estes últimos consideram repercussão inclui um conjunto de efeitos mais amplos"[103].

Para exemplificar, os autores utilizam o caso *Grootebom* da Corte Constitucional sul-africana. Irene Grootebom morreu oito anos após a sentença que lhe concedeu direito a uma moradia. Para os neorrealistas, esse fato faz considerar que a sentença foi em vão, uma vez que os efeitos materiais esperados não se concretizaram. Essa compreensão dos neorrealistas não considera os efeitos simbólicos e indiretos evidentemente existentes; eles também não entenderam que, em toda a África do Sul, surgiu, depois, uma imensidão de ações judiciais correlatas a esta, cuja decisão ajudou várias comunidades a resistir ao deslocamento forçado; também, não reconhece a criação de novas políticas de habitações de emergência[104]. O Caso das Pessoas Deslocadas Internamente (PDI), julgado pela Corte Constitucional Colombiana (CCC), e que resultou na Sentença Estrutural Dialógica da Colômbia (T-025), segundo os autores, utilizou a ferramenta construtivista, pela qual a atenção aos efeitos simbólicos e indiretos tem às vezes consequências jurídicas e sociais tão profundas quanto os efeitos materiais diretos de uma decisão.

No caso em questão, a CCC determinou três ações:

---

[101] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 42.
[102] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 23.
[103] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 23.
[104] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 24.

> (i) que o governo formulasse um plano de ação coerente para resolver a emergência humanitária das PDI e para superar o estado de coisas inconstitucionais (ECI);
> (ii) ordenou à administração calcular o orçamento necessário para realizar na prática esse plano de ação, bem como, que apresentassem caminhos possíveis para empregar esse orçamento a fim de garantir o atendimento aos PDI;
> (iii) de instruções claras ao governo sobre as prioridades a serem atendidas, nominando do "mínimo vital" (o núcleo essencial) da maioria dos direitos básicos: alimentação, educação, terras e moradia[105].

Essas ordens da Corte Constitucional Colombiana foram dirigidas a todos os organismos públicos, relevantes para o caso, incluindo governo nacional e local. Transcorridos 10 anos, a pesquisa constatou cinco efeitos.

✓ 1º) *efeito desbloqueador*. A fixação de prazos para se prestar informações foi um impulso que quebrou a resistência burocrática e a má vontade dos estatais encarregadas de assistir às pessoas deslocadas internamente; a ordem dirigida ao governo para elaborar uma política coerente (eficiente) para proteger os direitos dessas pessoas e estabelecer prazos para avaliar o progresso; a Corte usou os direitos econômicos, sociais e culturais como "direitos desestabilizadores"[106] e pontos de pressão para romper a inércia institucional e provocar a ação do Poder Executivo.

Essa pressão foi mantida por diversas ações da Corte Constitucional Colombiana, em acompanhamento à execução da decisão (audiências, reuniões), por meio das quais se abriu um espaço democrático para manifestação das pessoas deslocadas internamente que puderam denunciar descasos no cumprimento da ordem ou deficiências no cumprimento determinado. Um exemplo de efeito material foi o aumento do orçamento para se cumprir a T-025 – em dez anos, houve um aumento dez vezes maior em relação ao orçamento anterior[107]. Outro desbloqueador foi o aparecimento de um comitê de coordenação entre os organismos do Estado ativo, que se

---

[105] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 24.
[106] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 24.
[107] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 25.

reúne regularmente informando à Corte Colombiana sobre os avanços ou os retrocessos durante o processo de efetivação do cumprimento da sentença[108].

- ✓ 2º) *efeitos de política pública*. A T-025 produziu um efeito positivo na programação de uma política nacional em longo prazo para as PDI e a criação de mecanismos para implementar, financiar e supervisionar os programas orientado a elas. Efeito verificável foi a aprovação do *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* (PNAIPD) – conforme o Decreto n. 250/2005[109].

- ✓ 3º) *efeito participativo*. As relações e o diálogo entre organismos públicos e as organizações da sociedade civil mediante audiências e petições periódicas de informação propiciaram o aparecimento do ativismo judicial dialógico, transformando essa troca de informações em um elemento de efetivação da sentença.

Além do referido diálogo, esse procedimento de acompanhamento da T-025 abriu espaço para a atuação de sujeitos governamentais e não governamentais, com efeito material direto. Um primeiro efeito indireto, muito relevante, foi o de que a decisão da Corte Constitucional Colombiana também afetou outros responsáveis pelas pessoas deslocadas internamente, nos níveis internacionais, nacionais e locais[110]. O segundo foi a formação de organizações e de coalizões da sociedade civil para participar do acompanhamento[111]. Para César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco, "o efeito participativo navega no umbral entre os

---

[108] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 25.
[109] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 25.
[110] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 26.
[111] As ONG, como a *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (Codhes), o *Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad* (Desjusticia) e *Viva la Ciudadanía*, uniram seus esforços com organizações de base, setores da Igreja católica e o mundo acadêmico, e formaram uma colizão com o objetivo concreto de ajudar a implementar a T-025: a *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado* (posteriormente, *Comisión de Seguimiento*). Num surpreendente efeito bumerangue, a CCC a reconheceu depois como parte no processo de acompanhamento e se apoiou fortemente na informação e nas recomendações entregues por ela, em consequência, ainda que não tenha sido nomeada de maneira oficial como tal pela CCC, a *Comisión de Seguimiento* teve na prática uma função parecida à dos comitês de acompanhamento estabelecidos pela Corte Suprema da Índia para supervisionar a implementação de sua decisão (Chitalkar e Gauri, na imprensa). GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 26.

efeitos diretos e indiretos, posto que alguns de seus aspectos foram produtos das ordens explícitas da Corte, enquanto outros se desenvolveram de maneira inesperada"[112].

- ✓ 4º) *efeito socioeconômico*. As sentenças ligadas aos direitos econômicos, sociais e culturais atendem, basicamente, pessoas que buscam direitos à habitação e à alimentação. Seus efeitos deveriam ser estruturantes, pois não são direitos surgidos em decorrência direta da decisão, mas de forma indireta, por promoverem reformas institucionais que irão se implementar ao longo do tempo. Nesse momento em que se menciona o desenvolvimento do ativismo judicial dialógico, um desafio pode, sistematicamente, atrasar a efetivação da sentença, ou pior, colocá-la a perder: a falta de dados confiáveis sobre as condições das pessoas deslocadas internamente; um dos fundamentos da T-025 é justamente a ausência desses dados.

Na pesquisa do livro *Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, César Rodríguez Graravito e Diana Rodríguez Franco não conseguiram aquilatar dados anteriores e posteriores à T-025 sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, todavia, concluíram, indiretamente, que houve uma melhoria: "as últimas cifras mostram que a situação mudou pouco: ainda que o acesso à educação e aos serviços de saúde tenham melhorado enormemente, e isso beneficiou 80% (oitenta por cento) das PDI"[113].

Os efeitos simbólicos relativos aos efeitos socioeconômicos estão ligados ao aparecimento de uma linguagem específica de direitos, que inclusive, se verifica nas reclamações futuras[114].

- ✓ 5º) *efeito de reestruturação do marco*. Trata-se de um efeito que age diretamente na reconfiguração simbólica dos titulares do direito e nos objetos da sentença para alcançar, inclusive, outras pessoas além daquelas. A T-025 ajudou a compreender melhor o que se entendia

---

[112] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 26.

[113] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 27.

[114] As entrevistas e a observação participante com líderes da população deslocada tornam isto evidente, posto que seu discurso está cheio de alusões à linguagem técnica da Corte. Conceitos como tutela (ação constitucional de proteção de direitos fundamentais), auto (ordem judicial de acompanhamento) ou audiência, acabam entrelaçados com as histórias pessoais de expulsão e exclusão radical. GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 27.

por deslocamento forçado – não se tratava apenas de efeito colateral de conflito armado, mas de uma situação de direitos humanos de tamanha gravidade que demandava uma ação urgente/imediata. Ou seja, uma situação que exigia comunicação a organismos internacionais de direitos humanos[115] [116]. Depois da T-025, a imprensa passou a acompanhar as movimentadas pessoas deslocadas internamente como "violações de direitos humanos" ou "falta de cumprimento de lei", e não mais como vítimas do conflito armado. Essa mudança de comportamento da imprensa, dentre outros motivos, pode ser atribuída também à evolução civilizatória perpetrada pelo ativismo judicial dialógico da Corte Constitucional Colombiana sobre o tema.

Verificando os dados provenientes da pesquisa científica e auditável, os autores passaram a esboçar uma defesa empírica do ativismo judicial dialógico e, com base nela, concluíram que além dos aspectos específicos da T-025, "a análise empírica de seus efeitos ilustra uma ideia geral: o ativismo judicial com respeito dos DESC pode ter efeitos subsequentes que vão além das consequências diretas e materiais contidas nas ordens judiciais"[117].

César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco alertam que as decisões estruturais sobre direitos econômicos, sociais e culturais, em geral, e a T-025, em particular, talvez não tenham produzido a totalidade dos seus efeitos.

A T-025, por exemplo, produziu efeitos ambíguos. Alguns deles, por exemplo, o de desbloqueio ou de reestruturação do marco na parte de políticas públicas (profundos) e socioeconômicos (moderados). A amplitude e a profundidade desses efeitos quando comparados a outras decisões de Cortes Constitucionais diversas levam à conclusão de que elas promovem a deliberação democrática[118].

---

[115] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 27.

[116] [...] a análise de conteúdo da cobertura da imprensa sobre deslocamento forçado contribui com algumas luzes sobre o funcionamento deste efeito. Enquanto que no período anterior à sentença (2000-2003) a imprensa cobriu o deslocamento principalmente sob o marco do "conflito armado", no período posterior (2004-2013) as categorias legais passaram a dominar a cobertura do assunto. De fato, a maioria dos artigos referidos ao deslocamento forçado têm como marco dominante "as violações de direito humanos" ou "a falta de cumprimento com a lei". GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 27-28.

[117] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 28.

[118] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 28.

Influenciados pelas decisões proferidas pela T-025 da Colômbia, aparecem os casos The People Union for Civil Liberties c. Union of Índia "PULC" (Índia) e Riachuelo (Argentina). Observa-se, ainda, uma literatura crescente a defender o constitucionalismo e promover a deliberação democrática[119]. Esta última como sinônimo de processos estruturais dialógicos, que estão em "uma posição intermediária entre a restrição judicial e a juristocracia[120]. Os críticos a essa corrente, por sua vez, fundamentam seu raciocínio na interferência direta aos Poderes Executivo e Legislativo, pois os Tribunais,

> em lugar de desempenhar a função clássica de adjudicadores de conflitos, deveriam recorrer a processos judiciais incentivadores, atuando como promotores da deliberação e da ação comunicativa entre Estado e os agentes sociais e fomentando a consideração arrazoada de soluções alternativas aos dilemas distributivos urgentes[121].

Por outro lado, "as defesas do ativismo dialógico se apoiam na teoria democrática e no Direito Constitucional"[122]. Essa teoria defensiva se apoia no credenciamento à intervenção judicial para promover a colaboração entre os diferentes ramos do poder e criar o aparecimento de deliberações democráticas sobre questões públicas. Nesse ambiente, surgem contribuições que aprofundam a legitimidade democrática nos Estados constitucionais comprometidos com o desenvolvimento positivo civilizatório e com a promoção do bem-estar social.

As objeções clássicas à figura do juiz estão ligadas, em geral, ao fato de não serem eleitos, portanto, teriam uma legitimidade democrática menor em relação às outras divisões de poder; para além disso, alega-se que os Tribunais carecem de capacidade institucional para resolver questões complexas envolvendo temas socioeconômicos e para fazer cumprir suas decisões[123].

César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco respondem a essas críticas usando os dados colhidos na pesquisa para afastá-las: "usamos provas extraídas de nosso estudo de caso

---

[119] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 28.
[120] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 28.
[121] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 28.
[122] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 28.
[123] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 29.

e de sentenças parecidas para criticar a concepção idealizada e limitada de democracia pelos proponentes da passividade judicial”[124].

Segundo os pesquisadores, tanto as políticas públicas quanto as práticas institucionais vilipendiadas pelos órgãos eleitos democraticamente exigem uma solução definitiva, porque o bem-social é o valor preponderante do Estado Democrático de Direito e exige a realização dos direitos fundamentais. E mencionam, como exemplos, o excesso de escândalos provenientes dos órgãos eleitos, o tráfico de influência (legais e ilegais) nos parlamentos de todo o mundo, ou os intentos por parte de governos presidencialistas ao manipularem as Constituições para benefícios próprios. Diante disso, tem-se que “a legitimidade das democracias realmente existentes é muito mais complexa e problemática do que descrevem os críticos”[125].

Além dessas questões difíceis, estão presentes problemas de programa institucional. As prestações de contas são incipientes e, por conta dessa precariedade de mecanismos, o Poder Judiciário é chamado, mesmo em estados democráticos de direito, a resolver sobre e proteger direitos atingidos em razão de ações e omissões do governo ou do legislativo: “se levam em conta as burocracias complexas que constituem os Estados Democráticos Contemporâneos, os mecanismos eleitorais não podem por si só garantir a transparência e o controle da atividade do governo”[126].

Ademais, os autores constatam que realmente existem bloqueios institucionais e políticos recorrentes a impedir a realização dos direitos. Enquanto no norte global as travas estão nas relações interpessoais, no sul global são frequentes e impactam os direitos econômicos, sociais e culturais. Destarte, o Judiciário é o Poder que

> parece constituir órgão estatal independente e com o poder de romper o bloqueio institucional. Se o ativismo judicial tem lugar nas circunstâncias apropriadas e mediante mecanismos apropriados, seus efeitos, em lugar de ser antidemocráticos, poderiam revitalizar e promover a democracia[127].

---

[124] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 29.
[125] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 29.
[126] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 30.
[127] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 30.

Em relação à capacidade dos tribunais e juízes, os pesquisadores lograram enfrentar os dois desafios advindos de críticos como Gerald Rosemberg, que ao analisar o caso Brown *vs*. Board of Education, concluiu que a sentença teve poucos efeitos e que a fé depositada nos tribunais como mecanismo de mudança social é uma esperança vazia[128]. Primeiramente, em "relação ao *ativismo judicial* que marcou a jurisprudência americana (1950-1980), caracterizado por *remédios fortes*, isto é, por decisões que ordenavam reformas políticas e institucionais muito detalhadas"[129].

A crítica era no sentido de que o Tribunal não tinha capacidade para implementar essas reformas. No caso da T-025, ocorreu o mesmo, isto é, o tribunal não só disse que houve uma violação estrutural, mas indicou o que deveria ser feito, com ordens diretas e detalhadas:

> ao apontar a incapacidade dos juízes para fazer cumprir suas decisões, os críticos dão por estabelecido que esse tipo de *ativismo judicial* utiliza de maneira predominante processos de acompanhamento às sentenças que frequentemente só deixam o Tribunal à hora de enfrentar burocracias resistentes à mudança[130].

Por essa característica, dizem os críticos que, por ser um processo contencioso, resta enfrentar o tribunal contra as instituições, sendo verdadeiramente, os únicos participantes. Os autores entrevistaram as pessoas deslocadas internamente e recolheram dados sobre como era a situação de vida antes da intervenção judicial, comparando-a com momento posterior.

Embora o processo de deslocamento interno exista em vários países do planeta, sempre imbuído de caráter político, no caso da Colômbia, o deslocamento não era para outro país, mas ocorria dentro do seu próprio território, em razão de "cansaço por ameaças diretas, assassinato de membros familiares e vizinhos, os massacres e o combate armado"[131]. Outra caraterística do deslocamento interno colombiano é o fato de, na maioria das vezes, ser feito de forma individual ou familiar, diversamente de outros países nos quais a movimentação ocorre em bloco e se aloja em campos específicos para assegurar o refúgio.

---

[128] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 36.
[129] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 30.
[130] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 30.
[131] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 32.

Com o agravamento do conflito armado na década de 1990, a questão chegou a um grau de saturação tão elevado que rompeu com a negação do problema, assumida pelos Poderes Executivo e Legislativo. A maior gravidade de deslocamento ocorrera entre 2000 e 2002, chocando-se fortemente contra a posição política da época, dos diversos governos, que sempre atribuíram à situação razões econômicas ou desastres naturais, sem reconhecer o conflito armado no fenômeno[132].

A ausência de políticas públicas somada à negação do problema transformava o fenômeno em algo invisível. Inclusive, dizem César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco, quando o representante do Secretário Geral da ONU) para assuntos de deslocamento visitou a Colômbia, foi afirmado que "o governo colombiano não possuía estatística alguma sobre o número de deslocados internos[133].

As pessoas deslocadas internamente foram atendidas em suas necessidades por organizações internacionais e a sociedade civil organizada, ante a ausência estatal; em resumo, não havia políticas públicas, tampouco uma rede de instituições que pudessem agir conjuntamente para atender à crise humanitária causada pelo deslocamento interno.

Com esse pano de fundo, os Poderes Executivo e Legislativo começaram a receber pressões externas e internas, o que levou ao aparecimento de legislação para garantir direitos específicos, não estruturais. Em 1995, o governo emitiu um documento de política nacional aprovando o "Programa Nacional de Atenção Integral à População em Deslocamento Interno por Violência (Pnaipd)"[134]. Neste cenário, surgiu ainda o Conselho Nacional de Atenção Integral a PDI (Pnaipd), responsável pelo estabelecimento de políticas nacionais. As autoridades de Direitos Humanos Internacionais, por meio do Instituto Interamericano de Direitos Humanos aportaram na Colômbia demonstrando que "a decisão internacional era de intervir, apoiar e participar da situação humanitária colombiana"[135].

Na sequência, em virtude de dificuldades de gestão e coordenação interinstitucional, de informação e de caráter financeiro, o governo, em maio de 1997, aprovou um novo documento de

---

[132] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 33.
[133] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 33.
[134] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 34.
[135] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 34.

políticas públicas nacional intitulado Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada por Violência para "sanar as deficiências institucionais existentes que limitaram a capacidade do Estado para resolver o desafio que significa a atenção integral à população deslocada por violência"[136].

Outras diretrizes foram surgindo no cenário, logo superadas por uma legislação específica sobre deslocamento. A Lei n. 387/1997, por exemplo, criou o marco legal, a partir do qual se reconhece os direitos à assistência integral a essa população. A norma foi resultado do esforço institucional entre governo, universidade e Poder Legislativo. Acordou-se uma nova política pública no sentido de "prevenção do deslocamento, assistência humanitária de emergência, retorno voluntário e reassentamento da população, e estabilização socioeconômico"[137]. Simbolicamente, foi a lei que marcou o rompimento, em termos legais, da negação política, trazendo o Poder Legislativo para a arena dialógica estrutural, e pela qual ele reconhece explicitamente os direitos dessa população.

Imediatamente, o governo emitiu decretos para implementá-la com a adoção de um plano nacional de assistência. Criou, então, um fundo de assistência e atribuiu a responsabilidade de coordenar as políticas para as pessoas deslocadas internamente para a rede de solidariedade social. Na prática, a implementação foi limitada, o que forçou o governo a emitir "o documento Conpes 3057/99"[138], reconhecendo profundos defeitos no sistema de prestação de serviços às pessoas deslocadas internamente e exigindo mudanças estruturais. Foi nesse cenário de descontrole que a Corte Constitucional Colombiana desempenhou a função de avaliadora e coordenadora da política pública mediante uma sentença e um processo de acompanhamento, que alterou a percepção e o tratamento dos deslocados forçados. A imprensa local, nesse momento, ao se referir à sentença T-025, afirmou: "[...] daí o revolucionário da sentença da CCC que ordenou ao Estado levar a sério o drama dos deslocados[139].

Dentro do processo, foram, então, delineados mecanismos de acompanhamento aberto, permitindo a sua evolução ante constantes falhas da política pública e persistência das

---

[136] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 34.
[137] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 35.
[138] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 35.
[139] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 37.

emergências humanitárias. Passaram-se várias etapas até aparecer na legislação o conceito de que as pessoas deslocadas internamente eram "vítimas" do conflito armado. Como resultado disso, foram sendo reconhecidas as características dos processos estruturais dialógicos e aparecendo, no transcurso do tempo, a necessidade de que a Corte Constitucional Colombiana calibrasse seu procedimento de acompanhamento, elaborando indicadores para medir o progresso dos esforços e superar o Estado de Coisas Inconstitucional.

A partir do resultado dos dados obtidos por esses indicadores, foi possível projetar uma nova política para os grupos especialmente vulneráveis entre a população deslocada[140]. Um gráfico elaborado por César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco demonstrou os intervenientes no processo, segundo seu nível de participação[141]. De uma total confusão antes do T-025, chegou-se a um grau de sofisticação no método de acompanhamento da decisão. Todas as situações presentes no caso passaram a ser visíveis e a atrair a atenção para sua resolução, utilizando ajuda interna ou externa de maneira que os efeitos das decisões estruturantes ficaram bastante claros.

A partir dessa estrutura, já era possível perceber as características básicas necessárias para ocorrer uma decisão estrutural dialógica: (i) estar presente o estado de coisas inconstitucional; (ii) omissão dos poderes executivo e legislativo; (iii) ser possível conceber um estado de coisa ideal; (iv) criar um procedimento de acompanhamento.

Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega dizem que os pressupostos processuais dos processos estruturais, tendo em vista a complexidade dos problemas a serem superados, seriam: (a) a causa de pedir e pedidos dinâmicos; (b) a possibilidade de ampla participação; (c) a prolação de decisões prospectivas e (d) a postura consequencialista, estratégica e mediadora do magistrado[142].

Uma vez delimitados os pressupostos dos processos estruturais e suas características, passa-se a descrever o perfil do magistrado responsável por coordenar esse procedimento finalista.

---

[140] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 47.
[141] GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015, p. 47.
[142] 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. Disponível em: https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/998. Acesso em: 30 mar. 2023.

2.2 A legitimidade das sentenças judiciais proferidas no âmbito do sistema coletivo brasileiro e as características do juiz estrutural

Antes de se enfrentar o conceito de legitimidade jurídica do magistrado ligado ao processo estrutural dialógico, impõe-se a necessidade de se traçar algumas peculiaridades do juiz, profissional a desempenhar relevante função pública. Enfatiza-se, sobretudo, que tipo de humanidade deve ter esse profissional, tendo em vista as particularidades da função exercida.

Segundo José Ricardo Cunha, professor de filosofia da UERJ, em sua aula *online* sobre *Ética como fundamento,* ministrada no Encontro: Direitos Fundamentais e Filosofia (*stricto sensu*) oferecido pela ESMAGIS, entre 11 e 12 de julho de 2022[143], enfrenta a definição de ética para além dos conceitos básicos da filosofia, ao utilizar uma abordagem humanista do conceito, na perspectiva da alteridade[144]. Segundo o professor, muito além de estudar os comportamentos humanos ligados ao bem ou ao mal, ao certo e errado, a ética a ser adotada poderia ser aquela trazida pelos gregos, na qual *ethos* se pronuncia com som fechado, talvez para dar sentido ao significado desse conceito, visto então como "morada" ou moradia, na qual o ser habita e existe (coabita e coexiste).

Ética, de *ethos,* significa um lugar seguro, e pode ser referência de um mundo plural. Segundo o docente, nesse lugar da morada de um mundo plural, o conceito simples da ética é a "consideração pelo outro. A afirmação ser ético por considerar o outro; ou, ser ético por coexistir com o outro"[145]. Considerar o outro, insiste, não é porque se conhece o outro e ele seja "o igual". Não se deve considerar o outro por causa da sua "outrocidade" – palavra utilizada pelo autor para considerar o outro por ser o outro mesmo, pela sua *diferença* em relação ao outro[146].

---

[143] CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://youtu.be/VbdQtDvLWmA?t=4477. Acesso em: 31 mar. 2023.
[144] CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://youtu.be/VbdQtDvLWmA?t=4477. Acesso em: 31 mar. 2023.
[145] CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://youtu.be/VbdQtDvLWmA?t=4477. Acesso em: 31 mar. 2023.
[146] CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://youtu.be/VbdQtDvLWmA?t=4477. Acesso em: 31 mar. 2023.

Segundo José Ricardo Cunha, “a outrocidade é a capacidade e/ou habilidade da consciência de *compreensão pelo outro como outro mesmo*, conhecê-lo e saber do outro na sua própria identidade. Conhecê-lo além das interpretações. Permitir ser afetado por ele, por sua diferença, naquilo que ele traz de próprio, de singular”[147].

O autor prossegue afirmando que, se essa afetação que o outro causou foi suficiente para ativar esse *novo lugar na consciência*, ela gera um *sentimento pelo outro:* “somente a partir desse sentimento pelo outro ativado, é que pode se conectar com ele e essa conexão agrega ao conceito de Ética, como sendo aquilo que permite uma abertura para sentir e esse sentir se faz conectar. Quando se logra “ver o outro pelo outro mesmo” o outro se vê desde uma nova perspectiva. A perspectiva da alteridade[148].

Nesse instante, o indivíduo corre o risco de ser pego pela armadilha do mito de Narciso, de apaixonar-se pela nova e bela imagem de si, apresentada pela alteridade, e em um ato infantil, tentar mergulhar no lago, para se fundir na imagem refletida, na flor da água. Para se livrar dessa armadilha, bom seria, quem sabe, por atenção “na consideração que agora sente-se pelo outro” e não pela própria imagem. O sentir que é o luzeiro do caminho.

José Ricardo Cunha afirma ainda que essa “capacidade de aproximação” que o sentir propicia é a mesma que o capacita para “construir pontes” de conexão do humano com o humano. Essa conexão, ou ponte, proveniente da ética como alteridade, deverá apresentar duas qualidades essenciais: a simpatia e a empatia. A simpatia como alinhamento, sincronicidade (tempo alinhado), como “afetos” alinhados. Não dá para ser ético sendo antipático. É um alinhamento mais superficial, que gera um tipo de respeito afetuoso, uma abertura; empatia implica em um alinhamento mais profundo, uma conexão mais ampliada; é um aprofundamento que permite a inserção recíproca; um se coloca no lugar do outro para compreender “o seu lugar de fala”[149]. É uma troca.

Aqui, o filósofo ainda chama a atenção para se evitar uma outra armadilha: a de achar que é o próprio outro. Nesse lugar, o permitido e o esperado é “sentir com” para compreendê-lo. Não é sentir como o outro se sente, porque isso é impossível. O outro é o outro. Estabelecido esse

---

[147] CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://youtu.be/VbdQtDvLWmA?t=4477. Acesso em: 31 mar. 2023.
[148] CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://youtu.be/VbdQtDvLWmA?t=4477. Acesso em: 31 mar. 2023.
[149] “o seu lugar de fala”. CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dru7c2H5sSE&t=424s. Acesso em: 31 mar. 2023.

processo, e, estar-se estável, a consideração pelo outro desde a alteridade, capacita-se a lutar juntamente com o outro contra a "perda da humanidade entre ambos"; contra a perda do "sentido do humano"; contra a "inumanidade" e contra a "instrumentalização do humano".

José Ricardo Cunha revela ainda uma arma favorável chamada "cuidado". Ser ético, então, é cuidar do outro, é ser responsável pelo outro e desenvolver capacidades para atualizar o cuidado.

O cuidado, afirma o docente, tem pelo menos quatro aspectos: 1) implica em **zelo**, em prestar atenção no outro. É tirá-lo da indiferença e da invisibilidade; 2) implica em **disponibilidade**, consiste em deixar o outro vir em sua direção, não permitir que o outro sinta medo de chegar em você, que sinta respeito por você e não medo; 3) implica em **iniciativa**. Tomar a iniciativa e ir em direção até o outro. Conectar-se com o outro, olhar, sorrir manifestar seu respeito pelo outro; e, por fim, 4) **humanização das relações**, que se dá pela compreensão e pela aceitação de que pessoas são mais importantes que procedimentos; e impedir completamente o contato com outra pessoa, seja por intermédio de preconceito, de rótulos ou de estigmas. Abrir espaço para que a pessoa tenha a capacidade de **presentar-se a si mesmo como ela é**[150].

José Ricardo Cunha finaliza sua apresentação[151] afirmando que se ser ético não é fácil porque ser ético traz consigo responsabilidades. Por uma razão, quanto mais ético, mais humano se torna. Ao se tornar mais ético, o ser humano ajuda a transformar o mundo em um mundo mais humano, inclusive.

Esse o perfil esperado do magistrado ou do Tribunal envolvidos no processo estrutural dialógico. Trata-se de um pano de fundo imbuído de um forte componente ético, uma formação multidisciplinar, que entenda de sistemas jurídicos com grande capacidade de coordenação. Além das características exigidas pela sociedade atual acerca de como deve se comportar o "magistrado", espera-se que ele seja um ser político, democrático e conciliador, e que tenha visão prospectiva. Em síntese, junto da característica ética, o juiz há de ser político nos processos estruturais dialógicos. Entretanto, reitera-se, o conceito de política para a estrutura judicial não é o mesmo da política clássica.

---

[150] "o seu lugar de fala". CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dru7c2H5sSE&t=424s. Acesso em: 31 mar. 2023.
[151] CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dru7c2H5sSE&t=424s. Acesso em: 31 mar. 2023.

Segundo Oriana Piske[152],

> o juiz, no sistema judicial, sem extrapolar o marco jurídico constitucional, pode e deve desempenhar sua tarefa de dirimir litígios de modo socialmente mais justo cumprindo papel inteiramente distinto do juiz legalista – positivista, criado pela Revolução Francesa para ser a boca da lei. [...] nos tempos atuais não pode se propor a exercer papel ativo, inovador da ordem jurídica e social, visto que é chamado a contribuir para a efetivação dos direitos sociais, procura-se dar-lhe sua real densidade e concretude[153].

O juiz político está distante da atitude legalista, aquela que imprime decisão pela qual um perde e o outro ganha. Aqui, ele assume a posição de um protagonista. Owen Fiss concebe o juiz estrutural como aquele a quem

> caberia o enfrentamento de uma burocracia estatal, a reestruturação de organizações e a tarefa de dar significado aos valores constitucionais. [...] para que o juiz tenha a possibilidade de lidar com essas questões, é necessário que, de antemão, compreenda a estrutura que precisa ser transformada e as ameaça que circundam a garantia e segurança dos valores constitucionais[154].

Na mesma linha, Dirley da Cunha Júnior afirma que "o juiz no Estado Social da sociedade de massas deve assumir novas responsabilidades e aceitar a nova missão de interventor e criador das soluções reclamadas pelas novas demandas sociais, tornando-se corresponsável pela promoção de interesses finalizados por objetivos socioeconômicos"[155].

Essa esperada atuação do magistrado o transforma em agente direto da realização da garantia da efetividade dos direitos fundamentais e sociais, a evitar sua violação, desrespeito ou invisibilidade, rompendo com a burocracia estatal e fomentando a participação dos demais envolvidos no processo o qual se pretenda estruturar.

Segundo a juíza carioca Flávia de Almeida Viveiros de Castro[156], apesar da grande discussão contemporânea sobre o ativismo judicial e a corrente de autocontenção da magistratura,

---

[152] PISKE, Oriana. **A função social da magistratura na contemporaneidade**. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/. Acesso em: 31 mar. 2023.
[153] PISKE, Oriana. **A função social da magistratura na contemporaneidade**. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/. Acesso em: 31 mar. 2023.
[154] FISS, Owen. **Um processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. Trad. Carlos Alberto de Salles. São Paulo: RT, 2004, p. 27.
[155] CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **A judicialização da política, a politização da justiça e o papel do juiz no estado constitucional social e democrático de direito**. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/18274/12773. Acesso em: 31 mar. 2023.
[156] CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. **O papel político do Poder Judiciário**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.

afirma-se: “os juízes devem dar efetividade à Constituição, mediante a interpretação [...] o *judicial activim* não é apenas defensável, mas indispensável para o sistema constitucional”[157].

Nesse campo, a atuação do juiz, nas modernas democracias, amplia seu papel para acompanhar a evolução social. Para a autora, essa mudança “representa muito menos um questionamento sobre a instituição (juiz ou Judiciário) e muito mais uma transformação da concepção tradicional da função de julgar, tal como herdada dos tempos da Revolução Francesa”[158].

O juiz:

> não é nem um autômato, nem um mero aplicador das leis. Ele firma o conteúdo da norma que o legislador – muitas vezes deliberadamente – se absteve de precisar [...] Caberá ao magistrado não apenas a função de dizer o direito, mas o dever de reconstruí-lo na análise do caso concreto, determinando o seu sentido. Entre o fato e a norma não mais prevalece uma relação de subsunção, mas outra de diálogo construtivo[159].

O juiz político, além de possuir essas características, “deve ser corajoso, que esteja aberto para ouvir a sociedade, sem se submeter a ela, ou aos seus superiores ou aos representantes de outros poderes [...] deve manter sua independência”[160]. Diante disso, a independência do juiz, “frente ao processo, é o mais relevante papel social e político do magistrado”[161]. A função política do juiz como realizador e protetor dos princípios constitucionais, no que tange ao respeito aos direitos humanos, à proteção e ao desenvolvimento da democracia, da ética, da justiça social, o reveste da condição de “guardião”. Somam-se às características do juiz ético e político, a categoria estrutural dialógica, conforme observa Sérgio Cruz Arenhart:

> o processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. A comparação de um processo estrutural a uma ampla arena de debates consagra a noção de que o fazer-se ouvir das diversas posições e interesses é o que dará forma e influenciará a construção da solução jurisdicional[162].

---

[157] CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. **O papel político do Poder Judiciário**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.
[158] CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. **O papel político do Poder Judiciário**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.
[159] CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. **O papel político do Poder Judiciário**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.
[160] CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. **O papel político do Poder Judiciário**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.
[161] CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. **O papel político do Poder Judiciário**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.
[162] ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multiplicador, participação e representação de interesses concorrentes. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 1.096.

Esse juiz ético, político e preparado concebido por Sérgio Cruz Arenhart é um ponto de contato entre o social e o judicial. Por meio dele serão feitas escolhas para, em prospecção, realizar-se o direito antes negado e se alcançar o patamar da realidade. Nesse ponto, o juiz transmuta sua posição para o de juiz estrutural dialógico ao convidar os interessados a democraticamente participarem do processo. Nesse instante, o juiz adquire a mais ampla legitimidade, equiparando-se completamente aos demais atores do Executivo e do Legislativo.

A partir de então, a capacidade cooperativa será o princípio a reger essa etapa do procedimento estrutural dialógico. Nesse momento, "a voz" será valor democrático a se concretizar na jurisdição. E as decisões provenientes dessa arena de debates e construção de possibilidades traduzirão o mais justo, construído prospectivamente. Por se tratar de um processo estrutural, será realizado em duas fases, esta última, a conferir a legitimidade do juiz e a sentença judicial dialógica.

3 PROBLEMAS ESTRUTURAIS NO ESTADO DE MATO GROSSO: POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA ESTRUTURAL DIALÓGICA

3.1 Possíveis processos estruturais dialógicos na experiência jurídica nacional

Embora não seja uma novidade no cenário internacional, a construção jurídica representada pelo processo estrutural ainda engatinha na prática jurídica brasileira.

Conforme explica Edilson Vitorelli, embora se reconheça a existência de litígios estruturais, é raro que eles sejam resolvidos mediante processos estruturais, porque estes são longos, difíceis e exigem uma intrincada estrutura representativa. Por isso mesmo, a instauração de processos estruturais costuma ser evitada por juízes e legitimados coletivos:

> [...] um litígio estrutural seja tratado por intermédio de um processo coletivo não estrutural, que visa apenas a resolver as consequências, não as causas do problema, ou mesmo por diversos processos individuais, cujo objetivo é somente obter providências pontuais, do interesse de alguma das pessoas afetadas pelo litígio. Em ambas as situações, o funcionamento da instituição permanece inalterado[163].

[163] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 14 mar. 2023.

Clóvis do Couto e Silva, pioneiro na abordagem do princípio da boa-fé objetiva no cenário brasileiro, pontua que, quando determinada ordem jurídica não abre espaço para acolher um instituto fundamental – como no caso da boa-fé antes de sua positivação no Código Civil de 2002 – ocorre, ainda assim, a sua aplicação, como fruto de necessidades éticas essenciais, impostas ainda que na ausência de disposição legislativa, o que, entretanto, dificulta a percepção ou a captação da incidência em casos concretos[164].

Esse parece ser o caso dos processos e das decisões estruturais. Afinal, ainda que ausente a positivação no direito brasileiro, que carece, inclusive, de lei própria a respeito dos processos coletivos em geral, a aplicação dos mecanismos próprios dos processos estruturais é exigida pela fria realidade cotidiana.

Com efeito, seja por necessidades éticas e imperativos da experiência cotidiana, seja pela vedação ao *non liquet*, o estado de coisas inconstitucional – cuja existência é apenas declarada, e não constituída, pela decisão que lhe presta referência – como no contexto de renitentes violações, comissivas e omissivas, aos direitos fundamentais à vida e à saúde, reclama resposta tempestiva e efetiva por parte do Poder Judiciário.

Daí porque o processo e as decisões estruturais podem ser adotados de forma não explícita, e, até mesmo, inconsciente, o que dificulta a captação por parte do intérprete, que, para essa finalidade, não pode se restringir a aspectos estritamente formais, mas analisar o conteúdo decisório, detectando assim eventual aplicação do instituto, ou de uma construção jurídica substancialmente similar.

Nesse contexto, verificam-se, na prática jurídica brasileira, demandas que, embora não explicitamente, assumem os contornos e os pressupostos de processos estruturais. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT) oferece exemplo recente desse fenômeno: a Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva n. 1017735-80.2022.8.11.0000, julgada pelo Órgão Especial em 9 de março de 2023, conforme demonstrado a seguir é um deles.

3.2 A ADI interventiva n. 1017735-80.2022.8.11.0000

[164] FRADERA, Vera Maria Jacob de. **O direito privado brasileiro na visão de Clóvis do Couto e Silva**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014 (*ebook*).

A ação foi proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso em face do Município de Cuiabá, objetivando decretar a intervenção do Estado na municipalidade, especificamente na área da saúde, com a atribuição de amplos poderes de gestão e administração ao interventor, com fundamento no renitente descumprimento de decisões judiciais e a violação de princípios constitucionais.

O pedido formulado pela Procuradoria de Justiça foi julgado procedente, determinando-se a intervenção do Estado no Município de Cuiabá, especificamente para área de saúde, incluindo a administração direta e indireta, até que se cumpram todas as providências necessárias à regularização da saúde na capital.

Da análise da ADI, verifica-se que, embora assim não tenha sido nominada ou reconhecida pelos integrantes do colegiado, a decisão tomada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça Mato-Grossense apresentou uma série de caracteres típicos do processo estrutural. Isto porque, o processo estrutural dialógico encontra lugar sempre que ausente a ação do Estado de forma renitente, a ponto de criar um cenário que se convencionou chamar de estado de coisas inconstitucional.

A ADI interventiva sob análise adotou por fundamento justamente o notório descaso do poder público com o direito à saúde, agravado, no caso de Cuiabá, a capital do Estado de Mato Grosso, pelo reiterado descumprimento de decisões judiciais de natureza individual e, inclusive, de termo de ajustamento de conduta, por meio do qual a municipalidade se comprometeu a realizar concurso público para contratar profissionais médicos.

Por outros termos, por um sem-número de vezes, a máquina pública foi movimentada por meio de situações casuísticas, por meio de processos individuais e concretos. O problema dessa abordagem casuística, ou não estrutural, de litígios de natureza estrutural, é que:

> [...] ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, uma vez que as causas do problema permanecem. Enfocam-se as suas consequências presentes mais evidentes, “a conta-gotas”, em processos individuais, ou mesmo em processos coletivos, mas que abordam parte do problema público. Em determinadas situações, esse comportamento do legitimado coletivo e do Poder Judiciário aprofunda as desigualdades e a desorganização do serviço público que se pretendia melhorar[165].

[165] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 14 mar. 2023.

A ineficiência dessa abordagem casuística deu lugar, ou melhor, impôs, a necessidade de uma medida mais enérgica e ampla, que apenas poderia ser tomada por intermédio de uma decisão materialmente estrutural.

O estado de coisas inconstitucional em relação à saúde cuiabana desencadeou o processo que, por iniciativa do Ministério Público, fez o Poder Judiciário tomar as rédeas do Executivo em relação ao assunto, transferindo as atribuições ao ente estadual, disposto e compelido a corrigir o funcionamento da estrutura da saúde municipal mediante fiscalização judiciária.

A presença do estado de coisas inconstitucional foi expressamente reconhecida pelo Desembargador Guiomar Teodoro Borges no julgamento da ação:

> [...] o quadro fático revela evidente descumprimento de decisões judiciais por parte do ente federado Município, e tais decisões, que não ganham efetividade no plano fenomênico, tem por escopo a proteção de direitos fundamentais, normalmente destinados às pessoas idosas, na maioria das vezes, vulneráveis pela sua condição social. Inegavelmente, há um estado de coisas institucionais nas relações do estado com o aspecto saúde pública no município de Cuiabá.

O relator da ação, Desembargador Orlando de Almeida Perri, afastou a aplicação da teoria da reserva do possível, reconhecendo a ocorrência de violação ao mínimo existencial, em especial os direitos à saúde e à vida:

> Prova da grave patologia que acomete a saúde municipal está no levantamento realizado pelo Gabinete da Intervenção, no qual se relata apelos dramáticos dos médicos que atuam na linha de frente dos hospitais, materializados em ofícios onde acusavam a falta de insumos e medicamentos básicos, que provocaram inclusive o bloqueio de internações em UTI por completa ausência deles.

O relator acrescentou:

> Enquanto, por um lado, se reclamava a falta de medicamentos e equipamentos imprescindíveis para atendimento em UTI's e enfermarias, de outro constatou-se o vexatório desperdício de 9,8 milhões de medicamentos vencidos. [...]
> De mais a mais, não bastassem os milhões de medicamentos e insumos vencidos, foram encontrados instrumentos que poderiam ser utilizados em unidades de saúde da Capital, como tesouras e outros equipamentos cirúrgicos de inox, "jogados a esmo entre caixas de remédios, sem qualquer cuidado pela Secretaria de Saúde de Cuiabá".

Conforme salientam Fredie Didier Junior, Hermes Zaneti Junior e Rafael Alexandria de Oliveira, nas decisões estruturais, o julgador, partindo da constatação de um estado de

desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas a ser alcançado e as medidas necessárias para tanto. Assim, a decisão reestrutura o que estava desorganizado:

> [...] Primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-princípio. Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-regra[166].

Na ADI em exame, a Corte mato-grossense, reconhecendo, ainda que tangencialmente, o estado de coisas inconstitucional, delineou o estado ideal de coisas a ser implementado, consistente na regularização da saúde do município, com as contratações e a aquisição dos insumos necessários, e assegurou os meios para se alcançar o resultado almejado, inclusive com a previsão de acompanhamento e orientação do interventor pelo Tribunal de Contas do Estado.

O aspecto dialógico do processo, assim como da decisão estrutural dele oriunda, é verificado no intenso e colaborativo debate interinstitucional, assegurado em todas as fases da ADI. Os profissionais da saúde municipal foram ouvidos na fase prévia, e seus depoimentos se mostraram fundamentais para identificar o estado de coisas inconstitucional, tanto que transcritos e destacados no voto condutor da intervenção estadual proferido pelo Desembargador Orlando de Almeida Perri:

> A médica Daiele Cristine Cândido declarou que trabalhou no Município por dois anos, passando pela UPA Morada do Ouro, UPA Pascoal Ramos e Pronto Socorro. A profissional asseverou que "sofri em relação de ter falta de medicamentos. Um dos exemplos que eu dou são pacientes com problema cardíaco, que teve falta de medicamento de suma importância para protocolo em relação ao paciente de dor torácica.

Além disso, embora infrutífera, foi dada oportunidade de resolução consensual do litígio, determinando-se a suspensão do trâmite processual para se criar ambiente favorável às tratativas.

O Poder Legislativo Municipal também foi ouvido, por meio do Presidente da Câmara Municipal, que prestou informações necessárias, também pela perspectiva política e institucional. Quanto à fase de reestruturação ou execução das medidas impostas, esclarece Edilson Vitorelli:

---

[166] DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n. 75, jan.-mar. 2020, p. 109.

> Essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação, geralmente ao longo de um considerável período de tempo. Ela implicará a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos do comportamento institucional, dos recursos necessários e de suas fontes, dos efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, dentre outras providências[167].

No caso, a fase de reestruturação, nos moldes mencionados, também se revela presente, identificada na determinação de criação de um plano de trabalho a ser submetido à apreciação do órgão julgador, com a previsão de acompanhamento simultâneo pelo Tribunal de Contas. Esses elementos permitem afirmar que, apesar da diferença de forma, o procedimento adotado na condução e no julgamento da ADI em exame guarda identidade substancial com o processo estrutural.

A falta de previsão específica ou de costume judiciário acerca do processo e das decisões estruturais não superou a gravidade do litígio estrutural submetido à apreciação do Poder Judiciário mato-grossense, de maneira que a adoção de semelhante modelo decisório se impôs, ainda que não explicitamente, ou de forma inconsciente. O fenômeno muito se assemelha ao observado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828/DF (ADPF), proposta perante o STF em abril de 2021.

3.3 Processo estrutural dialógico na ADPF n. 828/DF

A ADPF n. 828/DF foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) com o escopo de restringir “atos do poder público relativos a desocupações, despejos e reintegrações de posse, a fim de evitar e reparar lesões a preceitos fundamentais relativos aos direitos à saúde, à vida, à moradia e à dignidade da pessoa humana” durante a pandemia da Covid-19.

---

[167] VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** Revista de Processo, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 14 mar. 2023.

Por meio desta ação, o STF foi chamado a enfrentar um autêntico, embora transitório, litígio estrutural. Segundo Edilson Vitorelli[168], litígios estruturais são litígios coletivos irradiados, decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio, e da sua alteração depende a solução.

No caso submetido à apreciação do STF, o litígio tangenciava a inconstitucionalidade do modo estatal de cumprimento de ordens de despejo e desocupação de imóveis durante o período pandêmico. Como é notório e consta da ADPF, o déficit habitacional brasileiro, questão histórica e complexa que, por si só, caracteriza um litígio estrutural, foi agravado em decorrência da crise econômica deflagrada pela pandemia.

Nesse cenário, a adoção da dinâmica usual de desocupação de imóveis, movida pela lógica típica do período de normalidade, no sentido de não assegurar a existência de abrigo alternativo para os grupos atingidos e vulneráveis, se revelava problemática, especialmente diante do fato de que o próprio acesso à moradia era pressuposto básico de uma das principais medidas de enfrentamento à pandemia: o isolamento social. Naquele período, desalijar pessoas equivaleria a suprimir o direito de protegerem as próprias vidas, segundo as recomendações dos órgãos oficiais de saúde. Esse contexto fático demonstrava a presença de um estado de coisas inconstitucional.

Por isso mesmo, para solucionar o problema, o STF conduziu a ADPF, ainda que implicitamente, na forma de um processo estrutural, de maneira a reconhecer a situação fática de vulneração de direitos fundamentais – saúde, moradia e vida – e estabelecer condições para o alcance de um estado de coisas adequado, prevendo, dessa forma, o ponto de partida, os meios e o resultado almejado.

Toda a condução do processo se deu por meio de diálogos interinstitucionais e junto às organizações da sociedade civil, além de apelos legislativos e do deferimento de sucessivas medidas cautelares – concedidas pelo Relator e Min. do STF Luís Roberto Barroso, e referendadas pela Corte – para suspender o cumprimento de ordens de desocupação de imóveis rurais e urbanos no período pandêmico, o que demonstra, ainda, o caráter dialógico do processo e das decisões nele tomadas.

---

[168] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 14 mar. 2023.

Com o arrefecimento da pandemia, o STF estabeleceu regime de transição para a retomada das medidas de desocupação e despejo, determinando a criação imediata de comissões de conflitos fundiários junto aos tribunais, a atuarem com a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF, de maneira gradual e escalonada, funcionando como órgãos auxiliares dos juízes competentes.

Nesse contexto, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso instituiu sua Comissão de Conflitos Fundiários (CCF-MT) por meio do Provimento CM n. 43/2022, dispondo, inclusive, sobre a possibilidade de se identificar e cadastrar as famílias afetadas pelas medidas de desocupação nos programas sociais e habitacionais do município competente. Ocorre que, o caráter tipicamente amplo e aberto de certas decisões tomadas em processos dessa natureza e magnitude traz consigo o perigo de desvios pontuais, a exigirem correções durante o acompanhamento dos resultados.

Em diversos processos individuais, a ADPF foi indevidamente utilizada como fundamento para impedir o deferimento liminar de medidas de reintegração de posse em situações que não se amoldavam ao contexto fático examinado naquela ação. Por isso, o STF definiu que as restrições impostas pela ADPF diziam respeito exclusivamente a medidas que pudessem resultar em remoções de pessoas socialmente vulneráveis, a teor da quarta tutela provisória referendada no julgamento da ação.

Da análise de todo o percurso da ADPF, verifica-se que tanto a metodologia, quanto os objetivos do processo, possibilitam identificar um processo estrutural, cuja adoção se impôs, ainda que não explicitamente, para reorganizar o comportamento institucional de execução de medidas desalijatórias, irregularmente adotado durante o período pandêmico.

CONCLUSÃO

O propósito desta dissertação foi verificar a legitimidade das decisões estruturais dialógicas, dentro do microssistema coletivo nacional, com reflexos na jurisprudência mato-grossense. Como marco teórico, utilizou-se a obra *Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, de Cesar Rodriguez Garavito e Diana Rodriguez Franco, cuja leitura detida permitiu a retirada de conteúdos específicos sobre processos estruturais dialógicos, os quais serviram como parâmetros comparativos ao sistema nacional, inclusive com reflexos regionais.

Para entender o fenômeno estrutural, partiu-se do microssistema coletivo brasileiro, unidade trazida pela Constituição Federal de 1988, por conter em seu texto a criação de direitos de cunho social e, em seu viés, a criação de espaço estruturante, tendo em vista que não trazia consigo essa obrigação.

Além dos direitos fundamentais, foram criados direitos coletivos, há muito sonhado pelos cidadãos; porém, uma forma específica estrutural de implementá-los não lhes foi garantida; atribui-se aos Poderes Constituintes da República, justamente com a sociedade civil organizada, a sua efetivação.

Após a CF/1988, muitas leis apareceram no cenário regulamentando esparsas e separadamente os direitos coletivos. Mais de 27 leis agiram sobre esse espaço jurídico, a obrigar a jurisprudência a delinear um procedimento capaz de garantir a eficácia e a realização dos direitos buscados.

A jurisprudência (RESP 1521617/MG, Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 16-05-2017, DJE 22-05-2017) define o microssistema coletivo como “aberto”, no sentido de que nesse ambiente muitas e diferentes leis poderiam ser usadas, desde que se garantisse a realização definitiva do direito.

A evoluir ainda mais, em seu novo papel constitucional, as Cortes Superiores reconheceram as normas de “reenvio”, ou seja, aquelas que autorizam a aplicação de outras leis a si própria, tudo com vista à efetivação do direito, muito além de um mero procedimento, que no modelo antigo tinha tanta importância, ou até mais, do que o próprio direito substantivo.

Muitos outros avanços se aperfeiçoaram, a imprimir mais segurança jurídica às decisões coletivas do microssistema coletivo. Em contrapartida a essa evolução, aparece o fenômeno intenso da judicialização da justiça. Ora, se aumentaram significativamente os direitos, agora com caráter multi ou plurimorfos, individuais, homogêneos, difusos e coletivos, por consequência, também aumentaram as demandas direcionadas ao sistema judiciário.

A pressão crescente exigiu o surgimento de estruturas, no próprio Poder Judiciário, para conter as distribuições de demandas judiciais, como as multiportas (mediação, conciliação e arbitragem). Foram criados ainda núcleos para a resolução e o acompanhamento de todas elas.

O CDC foi bem-sucedido, causando um inchaço no sistema de pequenas causas e fazendo com que novas ações estruturais aparecessem no cenário em razão da inércia do Executivo e do Legislativo em criar políticas públicas capazes de resolver o problema do entrincheiramento constitucional de direitos. Além disso, o sistema de precedentes segue sendo implantado lentamente, a fazer aparecer o fenômeno da politização da justiça, algo comum em todas os estados sociais democráticos, mas não bem-visto pela sociedade civil organizada.

As críticas são numerosas. Atribui-se ao Judiciário a invasão à área do Executivo, principalmente quanto à judicialização da saúde, por intermédio da qual as liminares estariam inviabilizando o planejamento e a execução de políticas públicas, inclusive a desvincular o orçamento de outras áreas do governo para esse em específico.

No contexto da academia, começaram as discussões sobre o papel da corte constitucional e do STJ, a partir da compreensão do neoconstitucionalismo por suas bases e efeitos. Atualmente, não prevalece o entendimento de que o Judiciário não pode analisar as políticas públicas ou a falta delas, ao contrário, cada vez mais é demandado a se posicionar a respeito de temas variados. As decisões estruturantes começaram a integrar o dia a dia dos cidadãos. E do choque inicial, perpetrado pela novidade, passou-se ao desejo da sociedade de que o Judiciário se manifeste.

Quando o STF consolidou o posicionamento de que é lícito ao Poder Judiciário determinar que a Administração Pública adote, quando possível, medidas que protejam os direitos constitucionais essenciais, desde que respeitado o princípio da separação dos poderes, consolidou também o espaço para aparecerem decisões estruturantes dialógicas. É justamente nessa seara, da inclusão na discussão, do Poder Executivo e Legislativo que consta o verdadeiro respeito ao princípio da separação dos poderes.

Quando fixada essa posição pelo STF – é lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, a determinar que esta promova as medidas necessárias para efetivar os direitos constitucionais – deixou de ser aceitável a oposição da argumentação da reserva do possível e da separação dos poderes. Indicou-se à sociedade que cabe ao Poder Judiciário, direta ou indiretamente, analisar e influenciar nas políticas públicas, quando estiver sob sua análise demandas constitucionais, como ator relevante da "arena pública" e do processo político e social.

Por conta dessa atuação das Cortes Superiores, surge o debate sobre quais seriam os "limites" para tal, suas objeções, maneiras ou formas, sua extensão e outros pontos, a fim de se encontrar um meio termo equilibrado para essas intervenções.

Sob o ponto de vista dos direitos constitucionais coletivos, ressalta-se que ações externas fazem a diferença no resultado útil do processo e devem ser consideradas. Dentre elas, destacam-se alterações climáticas, catástrofes provenientes do meio ambiente, questões sociais e alterações culturais. Todas são bases de mudanças ou de transmutação das relações jurídicas e do Judiciário.

Diz-se que as medidas estruturais equilibram eventuais excessos de ativismo judicial e promovem novas áreas de atuação do Judiciário nas sociedades contemporâneas, sob o regime constitucional social democrático. No ambiente democrático, rompe-se a figura judicial encerrada no processo e na máxima de dizer quem ganha e quem perde. Afinal, o diálogo deve ser garantido por força da urgência em se proteger a democracia. Trata-se da participação racional e razoável dos *players*, que gera o avanço civilizatório e não o seu retrocesso.

Fundamental foi o julgado no Recurso Especial n. 1.854.847/CE, da 3ª Turma do STJ, pela Ministra Nancy Andrighi, que expressamente reconhece o litígio estrutural e pontua suas principais características.

Na obra que serviu como pilar para este estudo, Cesar Rodriguez Garavito e Diana Rodriguez Franco estabeleceram critérios seguros para avaliar os efeitos dessas decisões estruturantes, seus remédios e procedimentos de acompanhamento. Essa construção doutrinária permite avaliar se uma decisão estruturante dialógica é a que estrutura direitos materiais, extramateriais, em prospecção, se os remédios são fortes ou fracos e se os procedimentos de acompanhamento seguem a mesma dinâmica.

Os efeitos diretos/materiais tendem a conter políticas públicas como efeito forte; também simbólicos – extralitígio e promovem a coalizão de ativistas para influenciar a gestão envolvida.

Os efeitos indiretos permitem definir e perceber os problemas, como a violação de direitos a partir do aparecimento de uma nova linguagem e a transformação da opinião pública em relação à urgência e à gravidade do problema. Ressalta-se também a participação, a atuação da imprensa que, indiretamente, pressiona os entes envolvidos no cumprimento da decisão retirando-a da posição de meramente informação aos envolvidos.

É necessário que o juiz que estruturará decisões dialógicas no âmbito coletivo seja ético, fincado no conceito de alteridade, político e coordenador. Para que suas decisões sejam legítimas, haverá de entrar e configurar o espaço democrático, no qual a estruturação ao mesmo tempo que acontece legitima a sua decisão.

O juiz ético é aquele capaz de ouvir o outro, pelo outro mesmo, capaz de se responsabilizar pelo resultado útil do procedimento como pura consequência do seu cuidado. O que se abre para sentir o outro e desde esse sentimento empático estabelecer pontes. E quando estas se estabilizarem, promover a compreensão e o desejo de cooperar para a concretização dos direitos buscados pelas partes. Esse juiz ético é político porque toma as decisões prospectiva e imediatamente, de forma independente.

A somatória desses dois movimentos internos na figura e na atuação do juiz o reveste da característica estrutural dialógica, legitimada pela atuação na arena quente de intersecção do social, que busca a restruturação com o espaço judicial democrático positivo. É onde o direito se reestruturou.

A complexidade e a conflituosidade provenientes de vários centros, ou seja, multicêntricos, exigem que o juiz domine novas técnicas multidisciplinares para bem articular e administrar o tempo do processo estrutural, ou seja, antecipar ou postergar o exame dos pontos apresentados, considerar as estratégias, além de fomentar a cooperação, nos níveis necessários (institucionais, privados e internacionais).

No Estado de Mato Grosso, foram estudados dois casos (dois acórdãos) os quais apresentam claramente os requisitos do processo estrutural. Estavam presentes o estado de coisas inconstitucional, a necessidade de reestruturação da política pública, o diálogo entre os interessados e a decisão que indica o que o ente público deverá fazer.

Não há no Poder Judiciário uma sala ou secretaria de acompanhamento da execução dessas decisões, razão pela qual se propõe sua criação, por meio da qual o acompanhamento se dará nos casos em que o Tribunal não abdicou de sua jurisdição executória.

Ao final, esclarece-se, conforme hipótese inicial, que o processo estrutural dialógico, embora ainda tímido no ordenamento jurídico brasileiro, já encontra precedentes, muitos dos quais ainda inconscientes, mas bastante profícuos. E, assim, como a experiência internacional, são próprios do microssistema coletivo, no qual o modelo tradicional de prestação jurisdicional monológica já não atende mais aos anseios de legitimidade e eficiência.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2012.

AGUIAR, Diogo Villas Boas; SILVA, Guilherme Ferreira; GOMES, Magno Federici. Política, Direito e Ecologia. **IV Seminário Internacional Emmanuel Levinas**. Belo Horizonte: Conpedi, 2019.

AGUIAR, Roberto. **Alteridade e rede no direito** – veredas do direito. Belo Horizonte, v. 3, n. 6, 2006.

ALFORD, C. Fred. Levinas and political theory. *In:* **Political theory**, v. 32, n. 2, 2004.

ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. Globalização, constitucionalismo e os Poderes do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 219, p. 237-261, jul.-set. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p237. Acesso em: 27 mar. 2023.

ALVES, Ângela Limongi Alvarenga. **Sobre a soberania e a governança**: itinerários para a construção de novos desafios. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/14935. Acesso em: 27 mar. 2023.

ALVIM, Arruda. **Comentários ao art. 81 do Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/viewFile/898/425. Acesso em: 10 jan. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multiplicador, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. **As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. 2005. Disponível: https://jus.com.br/artigos/7177/as-acoes-coletivas-e-o-controle-das-politicas-publicas-pelo-poder-judiciario. Acesso em: 13 mar. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/download/7433/5388. Acesso em: 14 mar. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: ***Suffragium*** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 1-177, jan.- dez. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito Práxis**, 2018 (*online*).

BARROSO, Luís Roberto. **Democracia, populismo e desinformação**. Disponível em: https://luisrobertobarroso.com.br/?p=1795. Acesso em: 27 mar. 2023.

BENJAMIN, Walter. **O anjo da história**. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

BENSUSSAN, Gérard. **Ética e experiência**: a política em Levinas. Trad. Ozanan Vicente Carrara. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

BENSUSSAN, Gérard. Humanismo, materialismo e política em Lévinas. *In:* **Revista Ética e Filosofia Política**, Juiz de Fora, v. I, n. XXII, jun. 2019.

BENSUSSAN, Gérard. L'impatience messianique: un entretien de Danielle Cohen-Levinas avec Gérard Bensussan. *In:* **Reflexão**, Campinas, 33 (94), jul.-dez. 2008.

BERTASSO, Marcelo Pimentel. **Praticando a sentença cível**. Salvador: JusPodivm, 2018.

BOCHENEK, Antônio César. Processo civil de interesse público – processo estrutural e estratégico. *In*: **Revista Justiça & Cidadania**, ed. 270. São Paulo: JC, 2023.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial *versus* diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Poder%C3%A1%20ser%20conferida,da%20prerrogativa%20objeto%20da%20impetra%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BUBER, Martin. **Eu e tu**. São Paulo: Centauro, 2001.

BUBER, Martin. **Sobre comunidade**. Trad. Newton Aquiles Von Zuben. São Paulo: Perspectiva, 2012.

BUNCHAFT, Maria Eugenia. **Ativismo judicial e grupos estigmatizados**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAMILLO, Carlos Eduardo Nicoletti. **A teoria da alteridade jurídica**: em busca de um conceito de direito em Emmanuel Lévinas. São Paulo: Perspectiva, 2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão no "estado de coisas inconstitucional"**. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9297/1/CARLOS%20TOTAL.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

CARRARA, Ozanan Vicente. **Lévinas**: do sujeito ético ao sujeito político. Elementos para pensar a política outramente. Aparecida: Ideias e Letras, 2010.

CASTANHEIRA NEVES, Antônio. **Questão-de-facto-Questão-de-direito ou o problema metodológico da juridicidade**. Ensaio de uma reposição crítica. t. I: a crise. Coimbra: Almedina, 1967.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. **O papel político do Poder Judiciário**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.

CUNHA, José Ricardo. **A ética como fundamento**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dru7c2H5sSE&t=424s. Acesso em: 31 mar. 2023.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **A judicialização da política, a politização da justiça e o papel do juiz no estado constitucional social e democrático de direito**. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/18274/12773. Acesso em: 31 mar. 2023.

DERRIDA, Jacques. **A escritura e a diferença**. Trad. Maria Beatriz Marques Nizza da Silva, Pedro Leite Lopes e Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2014.

DEUS, Joanice de. **População de Mato Grosso é 3.567.234 habitantes, diz IBGE** – Diário de Cuiabá. Disponível em: https://www.aguaboanews.com.br/noticias/exibir.asp?id=29199&noticia=populacao_de_mato_grosso_e_3567234_habitantes_diz_ibge_veja_a_populacao_de_cada_municipio. Acesso em: 28 mar. 2023.

DIAMANTIDES, Marinos (org.). **Law, Levinas, politics**. Abingdon: Routledge-Cavendish, 2009.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n. 75, jan.-mar. 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do novo processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

DOUZINAS, Costa. **O fim dos direitos humanos**. Porto Alegre: Unisinos, 2009.

DOUZINAS, Costas; GEAREY, Adam. **Critical jurisprudence**: the political philosophy of justice. Portland: Hart Publishing, 2005.

DREIZIK, Pablo. **Lévinas y lo político**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2014.

FAGAN, Madeleine. The inseparability of ethics and politics: rethinking the third in Emmanuel Levinas. *In*: **Contemporary Political Theory**, v. 8, n. 1, 2009.

FISS, Owen. **Um processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. Trad. Carlos Alberto Salles. São Paulo: RT, 2004.

FRADERA, Vera Maria Jacob de. **O direito privado brasileiro na visão de Clóvis do Couto e Silva**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014 (*ebook*).

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. Disponível em: https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/998. Acesso em: 30 mar. 2023.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. “Estado de Mato Grosso”. **Brasil Escola**. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/brasil/estado-mato-grosso.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

FREITAS, Danielli Xavier. **Regime jurídico da coisa julgada no processo coletivo** – uma abordagem à luz do processo civil contemporâneo. Disponível em: https://daniellixavierfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/138424366/regime-juridico-da-coisa-julgada-no-processo-coletivo-uma-abordagem-a-luz-do-processo-civil-contemporâneo. Acesso em: 10 jan. 2023.

FUX, Luiz. **Processo civil contemporâneo**. Rio de Janeiro, 2019.

FUX, Luiz. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

GASTALDI, Suzana. **Direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos**: conceito e diferenciação. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37870/direitos-difusos-coletivos-em-sentido-estrito-e-individuais-homogeneos-conceito-e-diferenciacao. Acesso em: 15 jun. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). **Processo coletivo** – do surgimento à atualidade. São Paulo: RT, 2014.

GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial**: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano. São Paulo: Almedina, 2019.

HAN, Byung-Chul. **The expulsion of the other**: society, perception and communication today. Cambridge: Polity Press, 2018.

HAROLD, Philip. **Profetic politics**: Emmanuel Levinas and the sanctification of suffering. Ohio: Ohio University Press, 2009.

HERTEL, Daniel Roberto. **Liquidação imprópria da sentença coletiva**. Disponível em: https://danielhertel.jusbrasil.com.br/artigos/1130223569/liquidacao-impropria-da-sentenca-coletiva. Acesso em: 10 jan. 2023.

HINKELAMMERT, Franz. **A maldição que pesa sobre a lei**: as raízes do pensamento crítico em Paulo de Tarso. São Paulo: Paulus, 2012.

JARAMILLO, Leonardo Garcia. **Análisis de la obra 'Por una justicia dialógica', de Gargarella y otros**. Disponível em: https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/constitucional-y-derechos-humanos/analisis-de-la-obra-por-una-justicia. Acesso em: 29 mar. 2023.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). **Processo em jornadas**. Salvador: JusPodivm, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas sociais (Niklas Luhmann)**: o que é a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann? Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xjnjCqQ7Hmo. Acesso em: 27 mar. 2023.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

LUNARDI, Soraya Gasparetto. **Teoria do processo constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. *In:* CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramon (coord.). **El giro decolonial**: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

MALUF, André Luiz. **Lei do Mandado de Injunção abre portas para sentenças aditivas**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-jul-25/andre-maluf-lei-mandado-injuncao-abre-portas-sentencas-aditivas. Acesso em: 10 jan. 2023.

MANDERSON, Desmond (org.). **Essays on Levinas and law**: a mosaic. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

MANDERSON, Desmond. **Proximity, Levinas, and the soul of law**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.

MARRAFON, Marco Aurélio. **O caráter complexo da decisão em matéria constitucional**: discursos sobre a verdade, radicalização hermenêutica e fundação ética na práxis jurisdicional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e poder**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MORAIS, Carlos Blanco de. As sentenças com efeitos aditivos. *In*: MORAIS, Carlos Blanco de (coord.). **As sentenças intermédias da justiça constitucional**. Lisboa: AAFDL, 2009.

MTPrev. **Mato Grosso é um dos lugares com maior volume de água doce no mundo**, 2018. Disponível em: https://www.mtprev.mt.gov.br/-/10075862-mato-grosso-e-um-dos-lugares-com-maior-volume-de-agua-doce-no-mundo#:~:text=A%20%C3%A1rea%20urbana%20de%20Mato,centro%20geod%C3%A9sico%20da%20Am%C3%A9rica%20Latina. Acesso em: 14 mar. 2023.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Leis constitucionais comentadas e anotadas**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019 (*ebook*).

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

NUNES, Luis Antonio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Sentenças aditivas e jurisdição constitucional**. Curitiba: Juruá, 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina. **Manual de direito processual civil contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2019.

PISKE, Oriana. **A função social da magistratura na contemporaneidade**. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2010/a-funcao-social-da-magistratura-na-contemporaneidade-juiza-oriana-piske#:~:text=A%20Fun%C3%A7%C3%A3o%20Social%20da%20Magistratura%20na%20Contemporaneidade%20%2D%20Ju%C3%ADza%20Oriana%20Piske,-por%20ACS%20%E2%80%94%20publicado&text=O%20Estado%20Constitucional%20de%20Direito,reconhecimento%20e%20a%20sua%20efic%C3%A1cia. Acesso em: 31 mar. 2023.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Álvaro de Vita e Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

REIS, Maurício Martins. **Discricionariedade e interpretação jurídica**. Disponível em: https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/294/244. Acesso em: 10 jan. 2023.

RICOEUR, Paul. **De l'interprétation**. Essai sur Freud. Paris: Éditions du Seuil, 1965.

RICOEUR, Paul. **Sí mesmo como outro**. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1996.

ROSENZWEIG, Franz. **La estrella de la redención**. Salamanca: Sigueme, 2006.

ROSENZWEIG, Franz. The new thinking. *In:* **Philosophical and theological writings**. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2000.

SÁ, Renato Montans de. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SAAVEDRA, Valério. **Ministro Roberto Barroso defende o uso de tecnologia para melhorar a prestação jurisdicional**. Disponível em: https://www.valeriosaavedra.com/rss-noticia_14994_ministro-roberto-barroso-defende-uso-de-tecnologia-para-melhorar-a-prestacao-jurisdicional.html. Acesso em: 27 mar. 2023.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo estrutural**: controle jurisdicional de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2021.

SEABRA, Fausto José Martins. **A atuação do juiz na efetivação da tutela coletiva**. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-31012011-160308/publico/dissertacao_em_pdf.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

SEBBAH, François-David. **Lévinas**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVA JUNIOR, Gerardo Humberto Alves da. **Horizonte perdido** – a desigualdade frente ao direito. Cuiabá: UERJ, 2022.

SMITH, William H. **Levinas and the law of torts**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

SOUZA, Lucas Barbosa. **Aplicação da teoria concretista intermediária no mandado de injunção e o princípio da separação dos poderes**. Disponível em: https://lucas86souza.jusbrasil.com.br/artigos/664949623/aplicacao-da-teoria-concretista-intermediaria-no-mandado-de-injuncao-e-o-principio-da-separacao-dos-poderes. Acesso em: 10 jan. 2023.

STACY, Helen. Levinas and law: siding with the angels. **Australian Journal of Law and Philosophy**, v. 33, 2008.

STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

STONE, Matthew. **Levinas, Ethics and Law**. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2016.

STRECK, Lenio. A crítica hermenêutica do direito e a questão da discricionariedade judicial. **Revista Direito Liberdade** (RDL)-ESMARN, v. 18, n. 1, p. 221-245, jan.-abr. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Limitação territorial da eficácia de sentença em ação civil pública é inconstitucional**. Disponível em: **https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463919&ori=1**. Acesso em: 15 jun. 2023.

THAMAY, Rennan Faria Krüger. **O processo coletivo na teoria geral do processo civil**: legitimidade e coisa julgada. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1446/708. Acesso em: 10 jan. 2023.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América**: a questão do outro. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural** – teoria e prática. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 14 mar. 2023.

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural**. Salvador: JusPodivm, 2013.

ZANARDI, Bianca Botter. Os impactos da judicialização da saúde e algumas alternativas para efetivar direitos sociais sem prejudicar interesses coletivos. *In:* PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso (coord.); IBARRA PAPA, Louise de Barros (org.). **Processo constitucional** – entre modelos históricos, precedentes e decisões judiciais. Curitiba: CRV, 2022.

ZIAREK, Ewa. **An ethics of dissensus**: postmodernity, feminism, and the politics of radical democracy. California: Stanford University Press, 2002.

ZUFELATO, Camilo. **Ainda o artigo 16 da lei da ação civil pública**: um recente desdobramento, em curso, na jurisprudência do STF. Disponível em: https://defesacoletiva.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Artigo_Camilo_1.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS
(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2003 – Informação e documentação – Resumo – Apresentação

ABNT NBR 10520: 2002 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação