

JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JURISPRUDÊNCIA CONTEMPORÂNEA: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO ESTRUTURAL

JUDICIALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN CONTEMPORARY JURISPRUDENCE: BRIEF CONSIDERATIONS ON THE STRUCTURAL PROCESS

Paula Martins da Silva Costa¹
Juvêncio Borges Silva²
Juliana Castro Torres³

¹ Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito civil e Processual pela Universidade de Franca. Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília. Aperfeiçoamento em Iniciação científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Atualmente é Advogada da União da Advocacia-Geral da União. Email: paulamartinsdasilvacosta@yahoo.com.br

² Pós-doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2010), Doutor pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho - UNESP (2005), Mestre pela Universidade de Campinas - UNICAMP (2000), Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (1997), Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia de Passos - FAFIPA (1992), Especialização em Didática e Planejamento do Ensino Superior pela Faculdade de Filosofia de Passos - FAFIPA (1992). É docente titular a-m da Associação de Ensino de Ribeirão Preto e do Centro Educacional Hyarte - ML Ltda. É docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto. É líder do Grupo de pesquisa Direitos Coletivos, Políticas Públicas e Cidadania, que se reúne regularmente na Universidade de Ribeirão Preto. Tem experiência na área de Direito, Sociologia, Filosofia, Ciência Política/ Teoria do Estado e Políticas Públicas, com ênfase em Direito Civil, Direitos Coletivos, Sociologia Clássica e contemporânea, Sociologia do Direito, Filosofia Geral e do Direito, Teoria do Estado e Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Direitos coletivos e cidadania, direitos coletivos e políticas públicas, Estado e globalização, Estado e sociedade civil, Direito e Sociedade, teoria do direito, teoria política, políticas públicas e religião. Sua pesquisa atual concentra-se no estudo dos direitos coletivos e cidadania e na relação entre direitos coletivos e políticas públicas, enfocando o diálogo entre o jurídico e o político, a juridicização da política e a politização da justiça, as ações coletivas como instrumento de controle das políticas públicas, e as ações coletivas e políticas públicas como instrumentos de efetivação da cidadania. É membro associado do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. É editor-adjunto dos seguintes periódicos: Revista Paradigma, Revista Reflexão e Crítica do Direito. É coorganizador do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania e do Congresso Internacional Iberoamericano de Pesquisa em Seguridade Social, bem como editor de seus anais. Email: juvencioborges@gmail.com

³ Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Especialista em Direito Público Lato Sensu pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos. Advogada, inscrita na OAB/MG sob o nº 121.202 - Escritório de Advocacia com experiência nas áreas de Direito Privado e Público. Foi Bolsista de Gestão em Ciência e Tecnologia BGCT-III pela FAPEMIG. Foi Bolsista PROSUP-CAPES. É membro do Conselho Municipal da Cidade de Passos-MG. É Professora de Direito, no curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais/UEMG -

RESUMO

Neste trabalho, faz-se um estudo exploratório a respeito da judicialização de políticas públicas na jurisprudência pátria. A metodologia consistiu na verificação das leis, doutrinas e jurisprudência atualizadas pertinentes à matéria. A abordagem é qualitativa, com suporte em revisão de literatura e análise descritiva dos fenômenos pesquisados. A contribuição é relevante pela importância do tema no contexto jurídico contemporâneo, revelando a invasão do direito nas relações sociais e nos Poderes republicanos, exteriorizando a mudança de um sistema jurídico monocêntrico para um policêntrico, onde a produção normativa não é mais exclusividade do Legislativo, realocando-se o Poder Judiciário como órgão estratégico nas democracias plurais. Conclui-se que há uma diferenciação entre “judicialização” e “ativismo judicial”, cujo ponto de convergência situa-se no movimento global de protagonismo da atividade jurisdicional, permeados por padrões de avaliação: a proteção dos direitos das minorias e vulneráveis nas democracias pluralistas; a deliberação popular no processo de tomada de decisão dos outros Poderes; o funcionamento da democracia, pela qual o governo da maioria se impõe, exceto se imponha ameaça ou lesão aos direitos fundamentais, quando a situação se inverte; quanto maior a capacidade técnica para resolução da questão jurídica menor deve ser a interferência do Judiciário na esfera dos demais Poderes. Quanto às opções de judicialização de políticas públicas postas à disposição dos cidadãos e demais legitimados ativos, o processo estrutural que aparenta ser tão invasivo nas políticas públicas em realidade é um método eficiente e racional de organizá-las.

Palavras chave: Políticas Públicas. Judicialização. Democracia. Direito Constitucional. Legitimidade.

ABSTRACT

In this work, an exploratory study is made about the judicialization of public policies in Brazilian jurisprudence. The methodology consisted of verifying the up-to-date laws, doctrines and jurisprudence relevant to the matter. The approach is qualitative, supported by literature review and descriptive analysis of the researched phenomena. The contribution is relevant due to the importance of the theme in the contemporary legal context, revealing the invasion of law in social relations and in the republican powers, externalizing the change from a monocentric to a polycentric legal system, where normative production is no longer exclusive to the Legislative, reallocating the Judiciary Power as a strategic organ in plural democracies. It is concluded that there is a differentiation between "judicialization" and "judicial activism", whose point of convergence is located in the global movement of protagonism in the jurisdictional activity, permeated by evaluation standards: the protection of the rights of minorities and vulnerable in democracies pluralists; popular deliberation in the decision-making process of other Powers; the functioning of democracy, by which the government of

Unidade Passos. É Coordenadora do Núcleo de Assistência Judiciária Gratuita - NAJ da UEMG - Unidade Passos.
Email: jucastrotorres@hotmail.com

the majority imposes itself, unless it imposes a threat or damage to fundamental rights, when the situation is reversed; the greater the technical capacity to resolve the legal issue, the lesser the interference of the Judiciary in the sphere of other Powers should be. As for the options for judicialization of public policies made available to citizens and other legitimate assets, the structural process that appears to be so invasive in public policies is actually an efficient and rational method of organizing them.

Keywords: Public Policies. Judicialization. Democracy. Constitutional right. Legitimacy.

INTRODUÇÃO

A ascensão do Poder Judiciário se dá a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), baseada no Estado Democrático de Direito, pelo reconhecimento do Judiciário independente e forte como elemento chave das democracias contemporâneas, protetor das minorias e das regras democráticas. Constata-se também um descrédito das instituições políticas perante a crise de representatividade dos Parlamentos, dos partidos políticos e da Administração Pública. Some-se a facilidade de acesso ao Judiciário, ao qual os outros Poderes delegam decisões difíceis e desgastantes, que podem gerar desconforto com os eleitores.

O termo “judicialização da política” revela a invasão do direito nas relações sociais e nos Poderes republicanos, na política, onde o Poder Judiciário é convertido no epicentro de questões polêmicas, evidenciado como arena jurídica para onde são deslocadas questões da arena política, exteriorizando a mudança de um sistema jurídico monocêntrico para um policêntrico, onde a produção normativa não é mais exclusividade do Legislativo, compartilhando com o Poder Executivo a produção legislativa e com o Poder Judiciário como órgão estratégico nas democracias plurais, como ator político no processo decisório.

Importante diferenciar judicialização, que resulta do *non liquet*, a constatação de que a Constituição ampliou o leque de matérias albergadas obrigando o juiz a decidir questões antes políticas, somados à crônica inefetividade das normas constitucionais, decorrência do arranjo constitucional pátrio.

Já o ativismo é a escolha de um modo proativo de interpretação constitucional tendente a expandir o seu alcance e significado, o que não é *a priori* bom ou ruim, dependendo de análise caso a caso. O ponto de convergência entre judicialização e ativismo judicial, encontra-se no movimento global de protagonismo da atividade jurisdicional do Estado contemporâneo.

O ativismo judicial e a autocontenção do Poder Judiciário são permeados por padrões de avaliação, como a proteção dos direitos das minorias e vulneráveis nas democracias pluralistas nas Cortes Constitucionais, objetivando efetivar o direito a ser diferente.

A fim de nortear a tendência ativista das Cortes pátrias, introduziu-se o consequencialismo jurídico pelo art. 20 da Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às normas do direito brasileiro (LINDB), prevendo que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Reforça a ideia de que os Tribunais devem acatar as escolhas legítimas feita pelo legislador e respeitar o exercício razoável de discricionariedade do Administrador, com suporte na opção orçamentária, abstendo-se de lhes sobrepor as próprias valorações.

Há um outro parâmetro para frear o ativismo, é a possibilidade de participação social no processo decisório para maior legitimidade democrática das decisões, especialmente perante as Cortes Constitucionais, conforme a doutrina de Peter Häberle. A teoria da interpretação deve interagir com a teoria democrática, sendo impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão e sem as potências públicas enquanto intérpretes constitucionais em sentido lato, ou pré-intérpretes, cuja interpretação é elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador da sociedade, cujos critérios de interpretação serão tanto mais abertos quanto mais pluralista a sociedade. Subsiste a responsabilidade da Corte constitucional julgar decidindo sobre a última palavra, entretanto como não são apenas os intérpretes jurídicos que vivem e se sujeitam à norma constitucional, os juízes não detêm o monopólio da sua interpretação (2002, p. 13-15).

Coerentemente, Häberle defende a ampliação e aperfeiçoamentos dos instrumentos processuais no processo constitucional, a fim de permitir o direito de participação democrática para possibilitar a participação das potências públicas pluralistas enquanto intérpretes constitucionais em sentido amplo, especialmente as audiências e intervenções, como o amigo da corte. A interpretação constitucional dos juízes também deve ser mais elástica, desde que não se chegue ao ponto de identificar com a interpretação do legislador. O direito processual constitucional deve ser mais flexível, conforme a questão jurídico-material e as partes atingidas (HÄBERLE, 2002, p. 46-50).

Portanto, nas decisões que envolvem o âmbito político, o juiz deve seguir alguns parâmetros: a ampliação dos legitimados como “amigos da corte”, a fundamentação das decisões judiciais, o respeito ao limite mínimo de proteção ao direito, a busca de uma tutela

necessária e adequada ao caso concreto, sem a ilusão de se alcançar um consenso sobre a verdade, que inexistente, mas se aproximar de uma tomada de decisão em bases democráticas.

1. HISTÓRICO

A Constituição de 1988 (CF/1988) ressignificou o papel do Poder Judiciário e do Direito, ao estabelecer um novo paradigma: o do Estado Democrático de Direito, universalizando a proteção coletiva dos direitos transindividuais. Reconheceu expressamente uma dimensão coletiva de direitos fundamentais e institutos para a efetivação desses direitos, como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Desvinculou o Ministério Público Federal das tarefas de defesa da União, atribuindo à Advocacia Geral da União a representação do ente público federal, subdividiu as competências dos tribunais de modo que a incumbência de Corte Constitucional coube ao Supremo Tribunal Federal (STF) (DIDIER JUNIOR; ZANETI JUNIOR, 2019, p. 62).

O constitucionalismo abraçado pela CF/1988 segue as linhas do modelo europeu-kelseniano que se iniciou no século XX, com a Constituição de Weimar, a partir do movimento em que as Constituições além de garantir a restrição dos poderes e o princípio da legalidade, passam a agasalhar a proteção aos direitos fundamentais. Em termos gerais, os textos constitucionais hodiernos se iniciam com uma declaração de direitos fundamentais, inclusive contra a vontade da maioria, porque então a Constituição dispõe sobre as estruturas fundamentais do Estado em sentido estrito e da sociedade também (ABBOUD, 2019, p. 449-450).

O constitucionalismo contemporâneo, unanimidade nas democracias atuais, se baseia na premissa que o ato do Poder Legislativo pode ser controlado repressivamente, formal e materialmente, em face da Constituição, sem que se caracterize ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Some-se que no final do século XX, percebeu-se que o controle repressivo não era suficiente, já que o modelo de Tribunal Constitucional enquanto legislador negativo não conseguia abarcar situações de proteção das minorias e tutela dos direitos fundamentais. Pensou-se então em um controle prospectivo, por meio de uma correção direta da lei, pelo qual os tribunais adquiriram uma função paralegislativa, concedendo efeito aditivo e adaptando o texto legal conforme a Constituição (ABBOUD, 2019, p. 443-448)

As quatro funções primordiais da jurisdição constitucional contemporânea são limitar o poder público, tutelar as garantias das minorias e assegurar a proteção dos direitos

fundamentais previstos não só na Constituição como nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, corrigir as omissões do Parlamento por meio das decisões aditivas, conferir segundo o critério dogmático a coerência e a fundamentação e garantir a autonomia do Direito, especialmente da própria Constituição (ABBOUD, 2019, p. 450-454)

Ocorre que os direitos sociais garantidos sobejamente nos artigos 6º a 11 da CF/1988 são autoaplicáveis e indisponíveis, dependentes para sua concretização da tomada de decisão por parte dos órgãos públicos, envolvendo gastos públicos sempre finitos.

Nesse sentido, políticas públicas podem ser definidas como “(...) programas de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante” (BUCCI, 2013, p. 109). É o desenrolar de um programa de ação governamental mediante a atuação efetiva do gestor público, resultante de processos regulados pelo Direito, processo aqui enxergado conforme as ciências políticas, enquanto procedimento, sucessão de etapas, “(...) desde a inserção do problema na agenda política até a implementação da decisão, passando pela formulação de alternativas e a tomada da decisão (...)” (BUCCI, 2013, p. 109).⁴

Nos Estados Unidos (EUA) também se observa a judicialização de políticas públicas. Em 1953-1969, o presidente Earl Warren da Suprema Corte, com suporte na 14ª emenda, julgou a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas no caso *Brown vs. Board of Education*, e no caso *Levy vs Lusiana*, usou a mesma emenda para invalidar uma lei que discriminava nas prestações sociais os filhos ilegítimos órfãos, no caso *Memmoirs vs Massachussets*. Em 1969-1986, o Tribunal Earl Burger decidiu pela controvertida validade das ações afirmativas raciais com quotas universitárias para afrodescendentes no caso *University of California vs. Bakke*. No caso *Roe vs. Wade*, admitiu o direito ao aborto com base no princípio do devido processo na dimensão material. Recentemente, o Tribunal Roberts não julgou a inconstitucionalidade do *Obamacare* e julgou inconstitucional leis proibitivas de casamentos entre homossexuais e leis que permitiam orações nas escolas, o que gerou críticas que alegavam que esses direitos não estavam implícita ou explicitamente previstos na Constituição americana, e que princípios sem objeto definido corriam o risco de transformar a Suprema Corte em órgão inovador da consciência coletiva através do paternalismo judicial inadmissível, cuja mudança do direito apenas poderia ser realizada pelo legislador. O Congresso americano reagiu com

⁴ A partir da década de 1950, a ciência política americana se dividiu entre *politics*, enquanto teoria política clássica do poder, e *policies*, uma nova abordagem dos problemas governamentais do pós-guerra referente a programas sociais e fomento a empresas, considerando as múltiplas abordagens sobre os processos da ação governamental, originando a *policy science* e depois a *policy analysis*, a análise de políticas públicas (BUCCI, 2013, p. 103-105).

ameaças de reforma da Suprema Corte, mormente o *Court Packing*, que não se efetivaram (MORAIS, 2019, p. 180-182).

Na década de 1960 houve o julgamento do caso emblemático “Brown X Board of Education of Topeka” nos Estados Unidos da América, que ficou marcado pela capacidade da sociedade civil organizada e do papel desempenhado pelo Poder Judiciário, na concretização dos princípios constitucionais para a redução das desigualdades (SILVA NETO, 2019, p. 76).

Ante o exposto, deflui-se que a ascensão do Poder Judiciário se dá a partir da CF/1988, baseada no Estado Democrático de Direito, de caráter dirigente, que deixa de ser uma carta política de intenções para se tornar uma norma jurídica imperativa, com uma tripartição de poderes de índole cooperativa, exigindo uma nova hermenêutica. Neste diapasão, há uma tendência explícita de ascensão do Poder Judiciário brasileiro, por três motivos: o reconhecimento do Judiciário independente e forte como elemento chave das democracias hodiernas protetor das minorias e das regras da democracia; um aparente descrédito das instituições políticas frente à crise de representatividade dos Parlamentos, dos partidos políticos e da Administração Pública. Terceiro é a facilidade de acesso ao Judiciário, ao qual muitas vezes os outros Poderes delegam decisões difíceis e desgastantes, que podem gerar desconforto com os eleitores (VIEIRA, 2019, p. 185-187).

2. CRÍTICAS À JUDICIALIZAÇÃO E AO ATIVISMO JUDICIAL

Nesse contexto, emergem as críticas à judicialização e ao ativismo judicial. Importante diferenciar judicialização, que resulta do *non liquet*, a constatação de que a Constituição ampliou o leque de matérias albergadas obrigando o juiz a decidir questões antes políticas, somados à crônica inefetividade das normas constitucionais, decorrência do arranjo constitucional pátrio. Já o ativismo é a escolha de um modo proativo de interpretação constitucional tendente a expandir o seu alcance e significado, o que não é *a priori* bom ou ruim, dependendo de análise caso a caso. Argumenta-se que falta legitimidade e representatividade aos juízes, porque não são eleitos pelo voto popular como os membros do Legislativo. Objete-se que o significado do princípio da representação tem dois sentidos na Constituição: em sentido procedimental é a representação dos eleitores através de seus representantes eleitos, mas em sentido normativo-substancial, a representação é a atuação no interesse do povo e disposição de responder às suas necessidades com congruência. A Constituição impõe a atuação de todos os Poderes encarregados da sua concretização de

adotarem as medidas necessárias tendentes à Justiça constitucional e social (VIEIRA, 2019, p. 187- 200).

Avritzer e Corrêa Marona entendem que o fenômeno que se originou a partir da paradigmática decisão da Suprema Corte estadunidense de 1803, não se vislumbra a afirmação de superioridade do Judiciário ou reconhecimento como instância política última. Baseiam-se para tanto que tanto nos conflitos entre o Judiciário e o Executivo que levaram à Guerra Civil como no período do “New Deal”, em que a Suprema Corte se intitulou como árbitro em última instância, o papel do Poder Executivo ficou intacto enquanto estruturador de mudanças, o qual foi na verdade em ambas as ocasiões o Poder que realmente concretizou a efetivação da ampliação dos direitos. No Brasil não se partiu de um sistema de equilíbrio entre os poderes, sendo que nos cem anos de República até a Constituição de 1988 o Executivo detinha ampla atuação enquanto o Judiciário tinha uma atuação fraca sem garantias de prerrogativas. Foi a partir da Constituição cidadã que houve um reequilíbrio entre os Poderes, bem como a reabertura dos canais democráticos (2014).

Os autores apontam contradições nesse processo de democratização, diagnosticando hipóteses em que o Supremo Tribunal Federal decidiu questões procedimentais internas ao Legislativo, apontando para a necessidade do Congresso Nacional reassumir suas prerrogativas, mediante reformas institucionais que restabeleçam a credibilidade no sistema representativo, por mecanismos assecuratórios da pluralidade de representação política a fim de que grupos excluídos ou minoritários como os povos indígenas, os negros, as mulheres, tenham a sua representação legitimada. Em que pese a judicialização da política ser um fenômeno mundial em democracias contemporâneas, especialmente no manejo das políticas públicas, em que o direito se entranha na vida social de tal maneira que leva ao protagonismo do Poder Judiciário, mas que no Brasil é tratado no artigo mediante a superação da perspectiva liberal de análise do fenômeno, aproximando-o das lutas de cidadania, de reconhecimento de minorias identitárias relegadas no processo de colonização, especificamente no contexto de desigualdade social, econômica e diversidade cultural brasileira. Dessa forma há uma experiência latino-americana de tensão entre os princípios da universalidade versus da igualdade, que são os vetores da cidadania moderna, e dos princípios da particularidade versus diferença pela emergência do princípio de discriminação positiva, no tocante ao reconhecimento de novos direitos e de políticas afirmativas, na permanente reconstrução da definição de “justiça” para o conceito de “justiça discursiva”, o que desafia a participação da sociedade civil, das minorias identitárias, dos indivíduos, dos diversos saberes, e do

desenvolvimento de gramáticas aptas a introjetar os diversos grupos e indivíduos como interlocutores nos debates ínsitos ao Poder Judiciário, de maneira que os debates constitucionais sejam democratizados, sob pena de que lutas sociais sejam silenciadas de forma estrutural, implicando uma “metainjustiça” (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 69-94).

Quanto à autocontenção judicial em relação aos outros dois Poderes, deixando o Judiciário de interferir em políticas públicas e na omissão legislativa, esta decorre da ideia de espaços de “não direito”. Ocorre que o parâmetro democrático de legitimidade do Judiciário vem da noção de representação argumentativa, ou seja, a legitimidade democrática do Judiciário vem da motivação de suas decisões, já que seus membros não são eleitos, o que garante a participação e o debate nesse processo deliberativo e o exame de sua racionalidade (VIEIRA, 2019, p. 200-204).

Nesse sentido a atuação do STF conferiu maior efetividade às normas constitucionais de proteção das minorias, ante a reiterada omissão legislativa em matérias de alta carga ideológica, decidiu pelo reconhecimento da união homoafetiva como entidade familiar na ADPF 132 e ADIn 4277, relator (rel.) Ministro (Min.) Luiz Fux, conhecidas como ação direta de inconstitucionalidade (ADI) (STF. Plenário. DJE 14/10/2011. Ata nº 155/2011. DJE nº 198, divulgado em 13/10/2011).

Na mesma linha, na ADI nº 5971-DF, o STF decidiu que, para fins de aplicação de políticas públicas no Distrito Federal, o reconhecimento de união estável entre pessoas do mesmo sexo não pode ser excluído do conceito de entidade familiar (STF. Plenário virtual, rel. Min. Alexandre de Moraes, v.u., DJE 26/09/2019. Ata nº 141/2019. DJE nº 210, divulgado em 25/09/2019)

O termo “judicialização da política” revela a invasão do direito nas relações sociais quanto nos Poderes republicanos, na política, onde a Justiça é convertida no lugar de realização da democracia. O protagonismo do Poder Judiciário no mundo todo enquanto epicentro de questões polêmicas, de dissenso razoável social ou moral, evidenciado como arena jurídica para onde são deslocadas questões da arena política. Já o “ativismo judicial” é expressão ao analisar o perfil dos juízes da Suprema Corte dos EUA em 1947 identificou os mais ativistas, o que engloba cinco significados:

- (i) prática utilizada para atacar os atos emanadas de outros Poderes do Estado, com constitucionalidade defensável, (ii) estratégia de não aplicar os precedentes, (iii) afastamento dos cânones de interpretação, (iv) conduta de legislar a partir dos tribunais ou (v) julgamento predeterminado a um fim” (KMIEC, Keenan D., 2004, p. 1463-1476, *apud in* MORAES, 2019, p. 233).

Segundo Moraes (2019, p. 227-234), o ponto de convergência entre judicialização e ativismo judicial, encontra-se no movimento global de protagonismo da atividade jurisdicional do Estado contemporâneo. Ao analisar o trinômio judicialização da política, ativismo jurídico e protagonismo institucional, o autor entende que no novo padrão de configuração a partir do esvaziamento paulatino da supremacia legislativa e o deslocamento do centro de gravidade do Parlamento para o Judiciário, mostra a mudança de um sistema jurídico monocêntrico para um policêntrico, onde a produção normativa não é mais exclusiva do Legislativo, realocando-se o Poder Judiciário como órgão estratégico nas democracias plurais, como ator político no processo decisório.

O ativismo judicial e a autocontenção do Poder Judiciário são permeados por padrões de avaliação: a discriminação ou preconceito, cuja proteção dos direitos das minorias e vulneráveis nas democracias pluralistas compõe a agenda das Cortes Constitucionais, objetivando efetivar o direito a ser diferente; a deliberação popular, no processo de tomada de decisão dos outros Poderes, quanto maior o grau de deliberação popular, menor deve ser a interferência do Judiciário; o funcionamento da democracia, ou seja, o governo da maioria se impõe, exceto se imponha ameaça ou lesão aos direitos fundamentais, quando a situação se inverte; a capacidade técnica, quanto maior a capacidade técnica para resolução da questão jurídica, menor deve ser a interferência do Judiciário na esfera dos demais Poderes. Conclui o autor que o grau de judicialização da política é alto no Brasil, já o nível de ativismo judicial do STF é baixo ou moderado (MORAES, 2019, p. 234-240).

A fim de tentar conter a tendência ativista das Cortes pátrias, introduziu-se o consequencialismo jurídico pelo art. 20 da Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às normas do direito brasileiro (LINDB), prevendo que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Reforça a ideia de que os Tribunais devem acatar as escolhas legítimas feita pelo legislador e respeitar o exercício razoável de discricionariedade do Administrador, com suporte na opção orçamentária, abstendo-se de lhes sobrepor as próprias valorações (VIEIRA, 2019, p. 185-200).

Há um outro parâmetro para frear o ativismo, é a possibilidade de participação social no processo decisório para maior legitimidade democrática das decisões, especialmente perante as Cortes Constitucionais, conforme a doutrina de Peter Häberle. Nas decisões que envolvem o âmbito político, o juiz deve seguir alguns parâmetros: a ampliação dos legitimados como “amigos da corte”, a fundamentação das decisões judiciais, o respeito ao limite mínimo de proteção ao direito, a busca de uma tutela necessária e adequada ao caso concreto, de modo

que se o direito for levado a sério, não se alcançará um consenso sobre a verdade, que inexistente, mas se aproximará de uma tomada de decisão em bases democráticas (VIEIRA, 2019, p. 200-207).

3. A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO ESTRUTURAL

A judicialização das políticas públicas também viceja no chamado microssistema de processo coletivo, composto pela Lei de Ação Popular (LAP), que possibilitou a todo cidadão enquanto legitimado ativo a tutela jurisdicional dos direitos difusos ligados ao patrimônio ambiental em sentido lato. Houve a ampliação desta tutela com a aprovação da Lei da ação civil pública (LACP) de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, momento em que os interesses transindividuais citados ganharam a tutela diferenciada, através de princípios e regras inovadores em contraponto com a dogmática individualista tradicional processualista. Com a vigência do Código de Defesa do Consumidor (CDC), criou-se uma categoria de interesses ou direitos individuais homogêneos, conjugados à LACP, interagindo mediante a aplicação recíproca das normas dos dois diplomas legais.

Por conseguinte, vieram os códigos setorializados e os estatutos, bem como as legislações especiais, as quais passaram a complementar e integrar o aludido sistema, utilizado para a proteção dos interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Nessa esteira, a possibilidade de integração e utilização conjunta de diversos diplomas legais, destinados a tutelar os direitos emergentes das “sociedades de massa”, contribuiu, com maior efetividade, à proteção de direitos sociais pulverizados, os quais, em razão da ausência de um modelo conceitual e legislativo até então, restavam à deriva de tutela jurisdicional, formando um verdadeiro microssistema de proteção de direitos coletivos determinados através da tutela correspondente, haja vista a reunião de vários diplomas legais, sobre os diversos direitos, que se intercomunicam, compostos pelo CDC e a LACP no núcleo, e na periferia a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei do Mandado de Segurança e outras leis avulsas, dialogando com a Constituição federal e o Código de Processo Civil (DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR, 2019, p. 70-76).

A tutela coletiva abarca dois tipos de direitos: os essencialmente coletivos (*lato sensu*), que são os difusos, empiricamente entendidos como relações de utilidade, concernentes

a bens ou situações, que não têm titulares individualizados pela lei, previstos no art. 81, parágrafo único, I do CDC. Os coletivos propriamente ditos, conforme inciso II do mesmo parágrafo único. Já os direitos coletivos *stricto sensu* são direitos transindividuais de natureza indivisível, de que seja titular do grupo, categoria ou classe de pessoas indeterminadas, mas determináveis, enquanto grupo, categoria ou classe, ligadas entre si ou com a parte contrária, por uma relação jurídica base. Enfim os de natureza coletiva apenas na forma em que são tutelados, os individuais homogêneos, encontram-se definidos no inciso III deste parágrafo único, não se trata de defesa de direitos coletivos, mas de defesa coletiva de direitos individuais. Na verdade, cuida-se de direitos tipicamente individuais, fracionáveis, aos quais o direito concede a possibilidade de defesa coletiva, em razão de possuírem uma origem comum, a coincidência de situações jurídicas entre os vários lesados entre si ou entre eles e ou a parte contrária.

Inobstante, mesmo em relação ao microsistema de processo coletivo, bastante amplo, ele não está disponível para todos os litígios, mesmo que coletivos. Diga-se, se os litígios coletivos são próprios da sociedade globalizada, o processo coletivo é contingente, variando de país para país. Por exemplo o parágrafo único do art. 1º da LACP excluiu do processo coletivo os litígios sobre questões tributárias de contribuição previdenciária ou FGTS, inobstante, é mais provável que os litígios tributários sejam coletivos se decorrer de uma exação tributária geral. Portanto, os conceitos de processo coletivo e de litígio coletivo não são sinônimos.

Mesmo que exista no ordenamento jurídico a previsão de ações coletivas, os litígios coletivos podem ser tratados em ações individuais. Tanto assim que o sistema de precedentes obrigatórios do art. 982 do CPC preveem que ainda que fixados em processos individuais se aplicam também aos coletivos.

O denominado “processo estrutural” nasceu a partir do caso emblemático de “*Brown X Board of Education*”⁵, cujas características simbólicas foram utilizadas para descrever um novo modelo de processo a partir de metade do séc. XX. O litígio estrutural é um litígio irradiado em que a violação vem do funcionamento de uma estrutura pública ou privada, cuja solução exige a reestruturação do seu funcionamento. O processo estrutural é um processo-programa, não bilateral e policêntrico, objetivando a implementação de um plano de transformações duradouras sobre uma estrutura, seja uma política, uma instituição ou um programa, cuja disfuncionalidade é a causa do litígio, mediante a avaliação constante dos

impactos da operação institucional, os recursos necessários, as fontes dos recursos, os efeitos colaterais do processo sobre os demais indivíduos e grupos que interagem com a estrutura (VITORELLI, 2020, p. 62-65).

Nesse conceito, estrutura vem a ser uma instituição ou um conjunto delas, um programa ou uma política pública. Engloba também as estruturas privadas que prestam serviço público ou de utilidade pública, ou que embora sejam estruturas totalmente privadas são essenciais para a sociedade, não podendo ser eliminadas ou substituídas segundo as leis do livre mercado, como os conglomerados empresariais, às vezes mais até do que por atos do poder público (VITORELLI, 2020, p. 52-53).

A policentria pode ser vista como uma teia de aranha: caso se puxe um dos fios, as tensões serão redistribuídas por toda a teia dentro de um complexo padrão, ao mesmo tempo cada fio é um centro de distribuição de tensão. Portanto o problema policêntrico é “(...) formado por diversos centros distintos de interesse, sendo cada um deles relacionado a todos os outros, e a solução de um depende da solução de todos” (GALDINO, 2020, p. 71-72).

Ocorre que os processos estruturais são longos, demandam uma conformação de representação complicada, capaz de dialogar entre diversos centros de interesses, titularizados por diferentes grupos de interesses díspares, por isso são evitados pelos legitimados coletivos e pelos juízes. Mas quando problemas estruturais são tratados em processos individuais os critérios de prioridade colapsam porque quem busca a jurisdição primeiro será atendido, substituindo os critérios administrativos por outros que não obedecem a lógica alguma, desorganizando filas de espera, desconsiderando a situação global. Por exemplo o deferimento judicial de matrículas de crianças em creches, descumprindo a fila administrativa e superlotando salas de aulas, prejudicando o trabalho e a saúde dos professores e a própria educação (GALDINO, 2020, 27-28).

Os litígios estruturais também podem ser objeto de processos coletivos não estruturais, quando o legitimado coletivo formula um pedido de caráter não estrutural, incapaz de solucionar o litígio. Essa distorção é percebida em litígios quanto às prestações de saúde pública. Definir os tratamentos e medicamentos fornecidos pelo SUS é um litígio estrutural, demandaria mudanças profundas na dinâmica do sistema, critérios científicos, orçamentos, e nenhuma ação individual ou coletiva pretende isso, objetivam medicamentos para uma pessoa

ou grupo, sem atinar para o impacto orçamentário cumulativo que hoje alcança bilhões em condenações.⁶

O processo estrutural objetiva uma atuação imediata nas estruturas, ou estado de coisas, dos quais nascem fatos contrários ao direito, atuando em seus efeitos, como extinguir ou modificar estruturas que sustentem a segregação racial em escolas públicas, um meio ambiente desagregado, sistemas prisionais atentatórios à integridade de internos, a inoperância do direito à educação infantil pela ausência de vagas em creches, a prática contínua de atos ilícitos em ambientes empresariais, a precariedade de sistemas de saúde pública. A ideia premente é a de que suprimida a causa, o efeito cessa, chegando-se ao estado ideal de coisas (GALDINO, 2020, p. 40-41).

A distinção entre um processo estrutural e os tradicionais se dá com suporte na distinção entre normas-princípios e normas-regras. “Afirma-se, sim, que todo processo que busca, de modo imediato e como resultado, um estado de coisas é um processo estrutural” (GALDINO, 2020, p. 130). Ou seja, um processo estrutural busca de modo imediato um resultado normativo expresso em uma norma-princípio, o objeto mediato é um estado de coisas, com base na racionalidade entre meios e fins, exige-se condutas atinentes (normas-regra) à realização do estado de coisas. Portanto a conduta exigida não consta do pedido na petição inicial, diferente do previsto no art. 322 do CPC.

Exemplifique-se. Na ADPF 347 MC/DF, em que se discute o estado de coisas inconstitucional dos presídios e presidiárias brasileiros, o Plenário do STF deferiu a cautelar para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, mas com a observância dos prazos fixados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bem como determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a

⁶Vitorelli faz referência a dois estudos empíricos, um ligado ao litígio das creches no estado de São Paulo, onde se concluiu que embora o altíssimo número de ações individuais, é baixo quanto ao tamanho do conflito, qual sejam as estatísticas de falta de vagas, o que associado à evidência de que o cumprimento das decisões judiciais é feito de forma não racional, geralmente obrigando a salas superlotadas receber mais uma criança, acarreta que o déficit de vagas não diminua no tempo. Outro estudo comparativo com os processos de prestações de saúde pública, envolvendo cinco países (Brasil, Índia, África do Sul, Indonésia e Nigéria), concluiu que o Judiciário brasileiro foi o pior em resultados concretos, referente aos impactos sociais das decisões judiciais, sendo que Índia, África do Sul e Indonésia conseguiram com um número bem inferior de julgados impactar a vida de mais pessoas que não as partes, porque enfocaram questões estruturais como deficiências na prestação e falhas regulatórias (2020, p. 64-65).

finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos. Deferiram a proposta do Ministro Roberto Barroso, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao STF informações sobre a situação prisional (ADPF 347 TPI-REF- DF, STF, Plenário, v.m., rel. Alexandre de Moraes, DJE 19/02/2016 – Ata nº 13/2016. DJE nº 31, divulgado em 18/02/2016).

Na supracitada ADPF 347, o pedido mediato é sanar o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro. As condutas para a realização do estado de coisas buscado são propostas e são objeto de deliberação, mediante a apresentação de um plano nacional pelo governo federal, a ser homologado pelo STF e monitorado. Mesmo que homologado e cumprido o plano na integralidade, não se terá a efetivação do pedido enquanto não sanado o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro. O processo estrutural busca um resultado imediato normativo expresso como norma-princípio, a instrução processual objetiva avaliar a correspondência entre o estado de coisas (objeto mediato do processo) e os efeitos das condutas a serem efetivadas para alcançá-lo (meios), cujas deliberações possuem uma condição de instabilidade até o alcance definitivo do estado ideal de coisas, o que envolve circunstâncias imprevisíveis (GALDINO, 2020, p. 130-135).

Na hipótese da ADPF 347, as políticas públicas estavam previstas em convenções internacionais, no caso nos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. A doutrina da convencionalidade surge com o processo de internacionalização do Direito Constitucional, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, quando os países se uniram e criaram documentos internacionais reconhecendo direitos humanos oponíveis a quaisquer governos, criando órgãos de fiscalização para a efetiva implementação nos países signatários. O controle de convencionalidade tem caráter concentrado, quando realizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na resolução de casos contenciosos, incumbida de efetuar o juízo de compatibilidade entre o ato violador com o Pacto de San José de Costa Rica, e caráter difuso, quando exercido por juízes nacionais no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, enquanto país que aceitou a jurisdição da Corte Interamericana. Parte da doutrina entende que não existe controle jurisdicional de convencionalidade realizado pelo Poder Judiciário brasileiro, já que o exame da adequação de um texto constitucional que um dia foi tratado internacional é controle de constitucionalidade. Caso o tratado seja recepcionado após a reforma da EC nº 45/2004 seria mais adequado dizer-se “controle de suprallegalidade” (ABBOUD, 2019, p. 558-561).

Galdino explicita que outra questão atinente ao processo estrutural diz respeito às normas de segundo grau na instrução processual. Por exemplo a ponderação é utilizada no processo estrutural para escolher quais as “estruturas” possíveis, em três fases distintas: preparação da ponderação entre fins e fins, fase de realização da ponderação mediante o sopesamento entre as várias análises feitas e na fase de reconstrução, formula-se a regra de relação entre os fins eleitos com base no sopesamento realizado (2020, p. 143-149)., mediante o uso dos postulados da ponderação, concordância prática e da proporcionalidade para definir o estado de coisas, e o uso do postulado da proporcionalidade na definição dos meios empregados para alcançar o estado de coisas (2020, p. 252).

Pode-se concluir que o perfil do litígio estratégico é solucionar demandas que não se limitam a fronteiras, com violações sistemáticas a direitos coletivos que não tem amparo no Poder Judiciário (DIDIER JUNIOR; ZANETI JUNIOR, 2019, p. 51).

A complexidade da matéria atinente à implementação de políticas públicas exige a mudança de um modelo responsivo e repressivo do Poder Judiciário, sob a ótica do processo civil do Estado Democrático Constitucional adotado pelo CPC, para um modelo resolutivo e participativo, antecipatório aos fatos lesivos, no qual o juiz se coloca a par da centralidade do processo, trazendo para o processo a ampla participação de todos envolvidos, inclusive da sociedade civil, *amicus curiae*, objetivando a construção de um “programa de resolução do conflito” (DIDIER JUNIOR; ZANETI JUNIOR, 2019, p. 52).

Vitorelli ressalta que muitos críticos do ativismo são favoráveis ao ativismo a contagotas, as ações individuais, que são exatamente as mais nefastas para as políticas públicas. Estrategicamente, os autores, mesmo tendo legitimidade para processos coletivos, preferem a “guerra de guerrilha”, propondo infinitas ações individuais que são capazes de “voar abaixo do radar” da crítica doutrinária e dos juízes e obter resultados rápidos. Só que, quando se analisa a questão macro, essas ações individuais que parecem ter resultados satisfatórios, na verdade elas comprometem o sistema porque afastam os critérios técnicos das políticas públicas, desorganizando ainda mais a política. Portanto o processo estrutural que aparenta ser tão invasivo nas políticas públicas em realidade é um método eficiente e racional de organizá-las (2020, p. 115-117).

Ademais o acesso à justiça é bem mais escasso que o acesso às políticas públicas, porque muitas pessoas que possuem condições materiais de ir até a Secretaria Municipal de educação ou ao Posto de Saúde não tem condições de ajuizar um processo judicial. Portanto ao distribuir bens a partir do critério de acesso individual à justiça subverte-se a pirâmide de

prestações estatais, de modo a atribuir mais prestações a quem já tem mais condições pessoais. Acredita-se que se o Estado for mais processado nas áreas de políticas públicas, como saúde por exemplo, ele investirá mais nessas áreas beneficiando a todos. Inobstante esse raciocínio é falso por dois motivos: não há demonstração empírica desse raciocínio, depois é que se fosse verdadeiro, esse comportamento estimula uma judicialização ao infinito.

Em que pese opiniões em contrário, chegou-se à conclusão de que o processo estrutural é a melhor resposta jurisdicional empírica à decisão de litígios estruturais, em comparação com as ações coletivas, principalmente em relação às ações individuais, essas últimas exatamente as mais prejudiciais para as políticas públicas, embora se obtenha resultados rápidos. Em termos macro, essas ações individuais que parecem ter resultados satisfatórios, na verdade comprometem o sistema porque afastam os critérios técnicos das políticas públicas, desorganizando-as. Esse comportamento estimula uma judicialização ao infinito. O gargalo se dá no custo sistêmico dessa opção, cada vez mais necessidade de juízes, defensores públicos, advogados públicos, servidores públicos administrativos para cumprir as decisões, e no fim é o cidadão que paga por todo esse aparato estatal. Ou seja, o impacto econômico da transação para se obter políticas públicas pela via jurisdicional é significativo, porque o sistema de justiça tem um custo social alto (VITORELLI, 2020, p.117-121).

CONCLUSÃO

O processo de judicialização no Brasil possui um modelo mais soberano e deliberativo, em contraposição com o modelo estadunidense, mais liberal e menos soberano, baseando-se para tanto no processo de emenda constitucional mais flexível que permite a adaptação da Constituição ao contexto político atual, concluindo que embora o intenso processo de emenda constitucional após a Constituição de 1988, o mesmo não desfigurou a espinha dorsal inicial no tocante aos direitos e à divisão de poderes.

Conclui-se que há uma diferenciação entre “judicialização” e “ativismo judicial”, cujo ponto de convergência situa-se no movimento global de protagonismo da atividade jurisdicional, conforme padrões de avaliação: a proteção dos direitos das minorias e vulneráveis nas democracias pluralistas; a deliberação popular no processo de tomada de decisão dos outros Poderes; o funcionamento da democracia, pela qual o governo da maioria se impõe, exceto se imponha ameaça ou lesão aos direitos fundamentais, quando a situação se inverte; quanto maior a capacidade técnica para resolução da questão jurídica menor deve ser a interferência do

Judiciário na esfera dos demais Poderes. Paralelamente, espera-se que o Judiciário siga alguns parâmetros: a ampliação dos legitimados como “amigos da corte”, a fundamentação das decisões judiciais, o respeito ao limite mínimo de proteção ao direito, a busca de uma tutela necessária e adequada ao caso concreto para a tomada de decisões em bases democráticas.

A complexidade da matéria atinente à implementação de políticas públicas exige a mudança de um modelo responsivo e repressivo do Poder Judiciário, sob a ótica do processo civil do Estado Democrático Constitucional adotado pelo CPC, para um modelo resolutivo e participativo, antecipatório aos fatos lesivos, no qual o juiz se coloca a par da centralidade do processo, trazendo para o processo a ampla participação de todos envolvidos, inclusive da sociedade civil, *amicus curiae*, objetivando a construção de um “programa de resolução do conflito”.

O art. 20 da Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às normas do direito brasileiro (LINDB) traz uma modificação importante nesta temática, para delimitar a tendência ativista introduziu-se o consequencialismo jurídico, prevendo que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão, reforçando que os juízes devem acatar as escolhas legítimas feita pelo legislador e respeitar o exercício razoável de discricionariedade do Administrador lastreado nas opções orçamentárias, sem lhes sobrepor as próprias valorações.

Dessa forma o desafio da judicialização da política no Brasil contemporâneo depende de duas vertentes: que o Brasil mantenha a revisão constitucional pela via judicial e pela via soberana, mas que os limites da soberania dos outros poderes sejam mais claramente definidos; que o Judiciário se conecte mais com a soberania popular para adquirir mais legitimidade, com a sociedade civil, a fim de que a soberania popular conceda-lhe legitimidade para a ampliação e inclusão de direitos no país, cujos processos deliberativos devem afetar desde a nomeação dos Ministros do STF, a realização das audiências públicas, com a presença de todos os ministros, para que a ampliação de direitos seja efetiva.

Quanto às opções de judicialização de políticas públicas postas à disposição dos cidadãos e demais legitimados ativos, o processo estrutural que aparenta ser tão invasivo nas políticas públicas em realidade é um método eficiente e racional de organizá-las, somando-se que o processo estrutural pode combater as iniquidades das políticas públicas, decorrentes das distorções de representação da democracia, ao focar o problema em termos globais, reorientando o contexto geral da questão e fazendo uma realocação econômica, mostrando que a questão não se limita apenas à insuficiência orçamentária, mas à má distribuição dos recursos

públicos, tendo o efeito de corrigir as distorções do sistema democrático e reajustar a influência política.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; CARNIO, Henrique Garbelini; DE OLIVEIRA, Rafael Tomaz.

Introdução ao Direito: teoria, filosofia e sociologia do direito, 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2019. ISBN 978-85-5321-281-1. 672p.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 15, p. 69-94, dez. 2014. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000300069&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 31 mar. 2021.
<https://doi.org/10.1590/0103-335220141504>.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em 05 mar. 2021.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 7.347, de 24 de junho 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 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 05 mar. 2021.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 04 out. 2021.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 05 mar. 2021.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 05 mar. 2021.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em 05 mar. 2021.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da

Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 05 mar. 2021.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 025 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 132-RJ**. nº único: 0000800-18.2008.0.01.0000. Plenário. Relator Min. Ayres Britto. Relator do último incidente Min. Luiz Fux (ADPF-ED). Processo Apensado: ADI 4277. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2598238>. Acesso em 05 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347-DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Relator do último incidente: Min. Marco Aurélio (ADPF-MC-segunda). Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343623422&ext=.pdf>. Acesso em 12 fev. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5971-DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5500715>. Acesso em 05 mar. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Saraiva, 2013. 319 p.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 13 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: Identificação, Funcionamento e Finalidade**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, 272 p. (Coleção Eduardo Espínola). ISBN 978-65-5680-052-3.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002. 55 p.
 MARINONI, Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). **Processo Constitucional**: Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 65-100.

MORAES, Guilherme Peña. Protagonismo institucional do Poder Judiciário no Estado contemporâneo: Reflexões sobre a judicialização, o ativismo judicial e a autonomia processual da Justiça Constitucional. *In*: PESSOA, Paula; CREMONESE, Cleverton (org.);

MORAIS, Carlos Blanco. A Justiça Constitucional e as suas relações de tensão com os demais Poderes do Estado. *In*: PESSOA, Paula; CREMONESE, Cleverton (org.);

SILVA NETO, Francisco de Barros. Breves considerações sobre os processos estruturais. **Civil Procedure Review**. v.10, n.1. jan.- abr., 2019. p. 75-88. ISSN 2191-1339. Disponível em: www.civilprocedurereview.com

VIEIRA, Carolina Fontes. Entre o Direito e a Política: Limitação e legitimidade da atuação jurisdicional. *In*: PESSOA, Paula; CREMONESE, Cleverton (org.); MARINONI, Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). **Processo Constitucional**: Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 185-207.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. ISBN: 978-85-442-3463-1, 512.

Submetido em 03.10.2021

Aceito em 19.10.2021