



O PROCESSO ESTRUTURAL E O CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROJETO DE LEI N. 8.058/2014*

Maria Valentina de Moraes¹

Eliziane Fardin de Vargas²

Após o processo de redemocratização que ocorreu na América Latina, determinadas organizações da sociedade civil dos países da região passaram a adotar uma postura judicial pautada na litigância estratégica, tendo como objetivo central promover o fomento da luta pela ampliação dos direitos fundamentais, tornar visível pautas que não logram um tratamento adequado

* Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, e é resultante das atividades do projeto de pesquisa “Fórmulas” de aferição da “margem de apreciação do legislador” (Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers) na conformação de políticas públicas de inclusão social e de proteção de minorias pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo CNPq (Edital Universal – Edital 14/2014 – Processo 454740/2014-0) e pela FAPERGS (Programa Pesquisador Gaúcho – Edital 02/2014 – Processo 2351-2551/14-5). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP) e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP), ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista PROSUC/CAPES. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES e bolsa CAPES no Processo nº. 88887.156773/2017-00, Edital PGCI nº 02/2015, Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil) e Universidad de Talca - Centro de Estudios Constitucionales de Chile - CECOCH (Chile). Membro do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta", vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Pesquisadora e coordenadora da Linha “A transformação do papel decisório dos sistemas regionais de proteção: procedimentos, fundamentos e reparações nas sentenças” do Projeto Integrador vinculado ao Direito Internacional sem Fronteiras. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/2400734786644430>>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-8298-5645>>. Professora do Centro de Ensino Integrado Santa Cruz – CEISC.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade I. Mestre (2022) e graduada (2020) em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Integrante do grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos". Lattes:<<http://lattes.cnpq.br/7125626353321424>>. Orcid:<orcid.org/0000-0002-3192-659X>. E-mail:<elizianefvargas@mx2.unisc.br>.



pelo Poder Público, bem como, promover a adequação ou formulação de políticas públicas insuficiente ou inexistentes (NÓBREGA; FRANÇA, 2022, p. 03).

A litigância estratégica busca, assim, uma alteração da realidade social pela atuação do Poder Judiciário em casos paradigmáticos, estrategicamente propostos, utilizando-os como “ferramentas para transformação da jurisprudência dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas” (CARDOSO, 2012, p. 41).

Diante disso, pode-se afirmar que, na maior parte das vezes³, o “litígio estratégico” (ato de judicializar) é a ação que busca combater um “litígio estrutural”⁴ (problema), através de uma atuação jurisdicional orientada pelo processo estrutural (procedimento), a fim de obter uma decisão com medidas estruturantes (resultado), a qual prescinde do diálogo institucional colaborativo (condição de efetividade) para que alcance seu propósito de obter mudanças sociais significativas (NÓBREGA; FRANÇA, 2022, p. 10).

Com isso se percebe que a litigância estratégica, articulada no contexto de busca ao enfrentamento de um problema de litígio estrutural, possui a capacidade de “fomentar práticas dialógicas entre os Poderes e a sociedade civil organizada, uma vez que a complexidade de problemas policêntricos, [...], denota a necessidade de atuação coparticipativa, não sendo suficiente a prestação jurisdicional isolada.” (NÓBREGA, FRANÇA, p. 08-09).

³ Não é possível afirmar que o litígio estratégico sempre tem a intenção de obter uma sentença estruturante, pois, mesmo nos casos em que a ação obtenha uma decisão judicial desfavorável, o litígio estratégico cumpre seu papel de agente conscientizador sobre determinada pauta, ou seja, “um caso “perdido” judicialmente pode ser um caso “ganho” em termos de tematização social. Por vezes, uma resposta judicial negativa pode gerar debate suficiente a ponto de provocar ações futuras do próprio judiciário, mudando a sua interpretação em outros casos, ou de outras instituições, como a criação de uma lei ou mudança de uma política pública.” (CARDOSO, 2012, p. 60)

⁴ Importa evidenciar que o litígio estrutural é o objeto da adjudicação, enquanto o litígio estratégico é a ação que adjudica o objeto (NÓBREGA, FRANÇA, 2022, p. 06). Sendo assim, “o litígio estrutural é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura [...] se a alteração for buscada pela via jurisdicional, esse processo poderá ser caracterizado como processo estrutural.” (VITORELLI, 2018, p. 40)



Contudo, a ausência de tradição do uso de uma postura e atuação jurisdicional pautada no diálogo institucional entre Poderes em prol de uma maior efetividade das decisões judiciais, bem como, a baixa adesão ao rito do processo estrutural como ferramenta de solução dos litígios estruturais — uma vez que, legitimados coletivos e magistrados esquivam-se do procedimento do processo estrutural devido à fatores como a demora no andamento processual, a alta complexidade da demanda e a exigência de uma intensa mobilização das organizações representativas (VITORELLI, 2018, p. 340) —, são fatores capazes de fornecer as bases que justificam a necessidade da criação de standards normativos sobre o tema, pretendendo instituir um rito do processo estrutural no direito brasileiro.

Nessa toada, no ano de 2014 foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 8.058/2014, mediante o qual é proposta a instituição da regulamentação de um rito de processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. Atualmente o Projeto de Lei n. 8.085/2014 ainda permanece em andamento junto a Câmara de Deputados, aguardando parecer do relator da Comissão de Finanças e Tributação (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014, <www.camara.leg.br>).

Em vista do cenário exposto, emerge o seguinte problema que norteia a pesquisa: a pretensão de instituir um processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário no Brasil, proposta pelo projeto de lei n. 8.058/2014, representa uma articulação do Poder Legislativo nacional no sentido de construir parâmetros normativos capazes de nortear o rito do processo estrutural a ser adotado pelo Poder Judiciário brasileiro?

Para responder ao problema de pesquisa proposto, valendo-se do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento analítico, pretende-se, inicialmente, averiguar a importância do desenvolvimento e adoção do modelo de processo estrutural para a solução efetiva de litígios estruturais, especialmente em casos que envolvam a necessidade de criação ou reformulação de uma política pública, quando essa ausência ou insuficiência de uma política pública adequada enseja um litígio estrutural de interesse público.



Investigando, conjuntamente, como às questões da independência jurisdicional em relação aos demais Poderes e os limites e possibilidades da intervenção jurisdicional no controle de políticas públicas operam dentro do rito do processo estrutural.

Na sequência, objetiva-se o estudo da essencialidade do diálogo institucional entre Poderes para a implementação das sentenças estruturantes decorrentes de processos estruturais, e, por fim, analisar em que medida o modelo de intervenção do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas, proposto pelo Projeto de Lei n. 8.058/2014, se compatibiliza com a noção de processo estrutural. Nesse ponto, o enfoque de análise do PL recai sobre à questão da (im)previsão de mecanismos que possibilitem concretizar, efetivamente, o diálogo institucional entre os Poderes, uma vez que, dentro da lógica organizacional do procedimento do processo estrutural, a decisão estruturante decorrente desse processo geralmente implica na reorganização de um sistema ou conduta institucional, o que faz com que a articulação de um diálogo se configure a peça chave para o sucesso da implementação das medidas estabelecidas na sentença estruturante.

Palavras-Chave: Controle jurisdicional de políticas públicas; diálogo institucional; litígio estratégico; processo estrutural; projeto de lei n. 8.058/2014.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.058/2014**, institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 04 de novembro de 2014. Autor da proposta: Deputado Paulo Teixeira (PT/SP). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em: 07 out. 2022.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 01-12, jan./mar. 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, 2018.