

OS LITÍGIOS E O PROCESSO ESTRUTURAL NO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO JULGAMENTO DO TEMA 698*

LITIGATION AND THE STRUCTURAL PROCESS IN JURISDICTIONAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES IN THE JUDGMENT OF TOPIC 698

Eliziane Fardin de Vargas¹

Dérique Crestane Soares²

RESUMO: o artigo pretende analisar como se deu o reconhecimento do processo estrutural como procedimento adequado para o controle jurisdicional de políticas públicas no julgamento do tema 698 pelo Supremo Tribunal Federal. A partir do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento analítico pretende-se, inicialmente, analisar como a litigância estrutural nos casos de omissão e/ou insuficiência de políticas públicas pode representar uma via apta para requerer soluções, pela via jurisdicional, das inércias institucionais, de maneira que essas mudanças são implementadas através dos processos estruturais e de decisões estruturantes. Na sequência, busca-se focar a análise na ação que julgou o tema 698, perscrutando os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal e demonstrando como ocorreu o reconhecimento do processo estrutural como meio de intervenção judicial nas políticas públicas.

* 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, com bolsa 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>.

² Doutorando 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 Estruturais das Políticas Públicas. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade I. Integrante do grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Professora Pós-Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1933600559383294>. E-mail: dcrestane@gmail.com.



PALAVRAS-CHAVE: ativismo judicial; decisão estrutural; legitimidade; litígios estruturais; processo estrutural.

ABSTRACT: the article intends to analyze how the structural process was recognized as an appropriate procedure for the jurisdictional control of public policies in the judgment of topic 698 by the Federal Supreme Court. Using the deductive approach method and the analytical procedure method, the aim is, initially, to analyze how structural litigation in cases of omission and/or insufficiency of public policies can represent a suitable way to request solutions, through jurisdiction, of inertia institutional, so that these changes are implemented through structural processes and structuring decisions. Next, we seek to focus the analysis on the action that judged topic 698, scrutinizing the votes of the ministers of the Federal Supreme Court and demonstrating how the recognition of the structural process as a means of judicial intervention in public policies occurred.

KEY-WORDS: judicial activism; structural decision; legitimacy; structural litigation; structural process

INTRODUÇÃO

A mera positivação constitucional de direitos fundamentais não pressupõem sua imediata efetivação. Para tanto, tais direitos, notadamente os direitos fundamentais sociais, tal como o direito à saúde, dependem de uma complexa articulação de políticas públicas para sua concretização. No entanto, há situações em que a implementação de políticas públicas voltadas a efetivação de direitos fundamentais não ocorre, ou ainda, em determinadas ocasiões, pode ocorrer de maneira deficitária.

Perante esses casos se faz necessária a intervenção judicial em políticas públicas, a fim de viabilizar a fruição dos direitos constitucionalmente assegurados. No entanto, a reivindicação judicial deve ser estrategicamente organizada, devendo garantir a participação social democrática e o diálogo entre as partes envolvidas e as instituições responsáveis pelas implementações das políticas públicas, para que essas, de maneira conjunta com o Poder Judiciário, estruturem alternativas possíveis de solverem a violação de direitos decorrente da prestação insuficiente de políticas públicas.

Tomando como base esses aportes iniciais, deposita-se nos litígios estruturais, e nos eventuais processos estruturais deles decorrente, as chances de superar situações de omissão e/ou insuficiência de políticas públicas em razão da natureza dialógica desse tipo de processo, bem como, devido a sua característica de fiscalização constante e continuada dos impactos não



só imediatos como os de longo prazo, podendo, quando for o caso, reavaliar a situação e prever novas medidas de viés estruturante.

Dentro desse contexto está inserido o caso do tema 698, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 2023, que, ao aventar sobre a situação de debilidade na prestação do direito social à saúde por parte do Poder Público, fixou a tese de que é legítima a intervenção do Poder Judiciário nesses casos, desde que, ao oposto do que faz tradicionalmente, prevendo medidas pontuais de reparação, a decisão judicial aponte apenas as finalidades que a Administração Pública deverá atingir, sendo de responsabilidade dessa a tarefa de elaborar o plano de ações aptas para atingir determinado resultado.

Face a isso, o problema que dá norte a pesquisa é o seguinte: sob quais argumentos e como o Supremo Tribunal Federal reconhece o processo estrutural como o procedimento legítimo para instrumentalizar o controle jurisdicional de políticas públicas no julgamento do tema 698?

Para dar respostas à problemática, utilizou-se do método de abordagem dedutivo, do método de procedimento analítico e da técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Teve-se como objetivos específicos: 1º) averiguar como a litigância estrutural e, conseqüentemente, o processo estrutural, são instrumentos que possibilitam um empoderamento da sociedade civil e viabilizam a instituição de um ambiente de construção dialogada das intervenções judiciais em políticas públicas, e; 2º) analisar, a partir dos fundamentos exarados nos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal, como é reconhecido o processo estrutural como a via adequada para o exercício do controle jurisdicional e como essa nova visão do controle jurisdicional de políticas públicas pode impactar em decisões futuras.

1 LITIGÂNCIA ESTRUTURAL PARA CORREÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS OMISSAS E INSUFICIENTES PELA VIA DO PROCESSO ESTRUTURAL

Na pretensão de afastar as sombras históricas da violência e marginalização, a Constituição Federal de 1988 incorporou em seu texto uma extensa lista de direitos fundamentais socioeconômicos, demonstrando a intenção do legislador em estabelecer um compromisso com a transformação social. Após o aclamado período de redemocratização, no entanto, é possível perceber que, apesar das auspiciosas aspirações transformadoras, a mera



positivação de direitos não revela-se suficiente para produzir um impacto significativo na realidade social experienciada por alguns grupos (Lima; França, 2019, p. 213).

A estrutura normativa pragmática, combinada com a limitada eficiência no que diz respeito ao cumprimento dos compromissos axiológicos consagrados na Constituição, desencadeou um processo acentuado de judicialização das reivindicações sociais, notadamente quando se recorre ao argumento do “mínimo existencial” em sua interconexão com os direitos fundamentais de natureza social (Lima; França, 2019, p. 213-214).

À medida que a Constituição incorpora disposições voltadas para a proteção dos direitos sociais, os quais requerem a implementação de políticas públicas para serem efetivados, e diante da ineficiência do Estado em cumprir sua responsabilidade de implementar tais políticas necessárias para garantir os direitos constitucionais, cabe igualmente ao Poder Judiciário a função de zelar pela conformidade com os princípios da Constituição, incluindo a determinação do cumprimento da obrigação em casos de omissão por parte do Estado. No entanto, essa postura judicial não implica na substituição dos demais Poderes, mas, sim, corresponde a cumprir o que foi estabelecido pelo poder constituinte. De forma contrária, se o Poder Judiciário permanecesse indiferente e deferente à inércia estatal, estaria violando o princípio da proibição de proteção insuficiente, considerando sua obrigação constitucional de garantir os direitos fundamentais. Além disso, a mera constatação da omissão estatal não é uma medida suficiente, e, portanto, cabe ao Poder Judiciário desempenhar um papel mais ativo na efetivação dos mandamentos constitucionais. (Santos, 2021, p. 25-26).

Diante de cenários de reiteradas violações, o Poder Judiciário é acionado por meio da propositura de litígios estruturais, promovida pelas parcelas sociais que tem seus direitos fundamentais afrontados pela omissão ou insuficiências em matéria de prestação de políticas públicas por parte do Estado, e que não têm vez e voz nos espaços de deliberação democrática. Assim, com maior frequência, o Poder Judiciário vem sendo provocado para que atue “na implementação de políticas públicas e na estrutura burocrática de entes privados e públicos, para impor, por meio do processo, uma série de intervenções diretas, que visam implementar, em conjunto com outras instâncias de poder, medidas estruturais.” (Nunes; Cota; Faria, 2022, p. 19).

Nota-se que os litígios estruturais são ferramentas jurídicas de protesto contra ações e/ou inações, estatais ou privadas, as quais ocasionam uma violação sistêmica de direitos. Através das litis estruturais são reivindicadas, junto ao Poder Judiciário, decisões estruturantes, que



instrumentalizam transformações sociais através de medidas transformativas. Nesse viés, identificam-se como litígios estruturais os casos nos quais o juiz, no desempenho da tarefa de atribuir significado e concretizar os ditames constitucionais, reestrutura organizações democráticas que tragam riscos aos valores constitucionais (Olsen; Broocke, 2021, p. 555-556).

No entanto, as respostas provenientes de um processo estrutural raramente são rápidas e assertivas, pois:

Em detrimento à mudança pretendida não poder ser realizada de imediato (tendo em vista a complexidade dos problemas enfrentados nos processos estruturais), a duração do processo estrutural, em geral, não é rápida e os resultados só podem ser sentidos, usualmente, em longo prazo. Seu foco, portanto, é sempre prospectivo, uma vez que não se destina simplesmente a resolver problemas pretéritos, que deram origem à demanda, mas sim a evitar que violações a direitos continuem a acontecer, combatendo, para tanto, a fonte do problema. Logo, afasta-se da lógica civil de reparação pelo dano causado, tendo em vista que pretende evitar uma lesão futura, tendo como premissa a lesão passada, o que pode ser difícil de aceitar (França, 2022, p.11).

A atuação jurisdicional nesses casos, será ativa e transformadora, porém, sempre preservando os postulados da democracia. Nessa toada, Clève e Lorenzetto (2021, p. 29) atestam que o Poder Judiciário desempenhará sua função com base em critérios racionais, podendo essa atuação ser, conforme o caso, mais alinhada a aplicação de um controle mais rigoroso ou de um controle mais flexível sobre os atos omissivos ou comissivos que são objetivos da impugnação judicial. O modelo de atuação dependerá da necessidade de demonstrar autocontenção, respeitando as escolhas do legislador, ou exercer um controle mais incisivo para a proteção dos direitos fundamentais.

Independentemente do contexto, no entanto, o Judiciário manterá uma postura de vigilância em relação aos preceitos democráticos, os quais pressupõem a autorregulação da comunidade e a tomada de decisão, prioritariamente, por intermédio de um processo público deliberativo. Em vista disso, os autores alertam para o fato de que há determinadas episódios, “como aqueles que *envolvem a defesa de minorias contra atos discriminatórios*, a proteção da liberdade de manifestação e de opinião e a *proteção do mínimo existencial, verdadeiras condições para o exercício da democracia, que reclamam um controle forte do Judiciário.*” (Clève; Lorenzetto, 2021, p. 29, grifo nosso).

Essa atuação forte e transformadora instrumentalizada por meio de decisões estruturantes surtem efeitos para além das partes envolvidas na contenda, pois têm os litígios



estruturais a característica de ter efeitos transcendentais, uma vez que pretendem não apenas a mera reparação individual da vítima diretamente afetada, mas sim, que a resolução do caso individual alcance avanços jurídicos que possam servir de base para a proteção do problema na esfera macro, auxiliando na expansão da proteção dos direitos de interesse público coletivos (Mattos; Peixoto, 2020, p. 49).

Jobim (2023, p. 22) complementa que as decisões estruturantes em litígios estruturais não só podem conferir impactos diretos e concretos na efetivação das promessas constitucionais deixadas de lado pelos demais Poderes, assim como, pode contribuir no plano simbólico, “demonstrando mazelas que existem escondidas na sociedade e, assim, fomentando uma pressão nos poderes para que auxiliem na efetivação desses direitos esquecidos”. No entanto, essa atuação mais ativa das Cortes na prolação de decisões estruturantes tem natureza subsidiária, tendo em vista que provimentos dessa espécie têm espaço

apenas quando os mecanismos políticos ordinários falharem de forma reiterada. Notadamente, quando a promoção de direitos por meio de políticas públicas oriundas do Executivo e do Legislativo não funciona ou quando se percebe a ausência de vontade política em concretiza-las. Do ponto de vista interno à decisão, a subsidiariedade se manifesta na primazia dos mecanismos dialógicos e flexíveis de implementação da decisão em detrimento dos mais gravosos. As intervenções mais profundas nas demais esferas de poder só serão legítimas acaso precedidas de tentativas de solução mais brandas e voltadas à busca do consenso. (Fachin; Schinemann, 2018, p. 227)

Porém, para que essa judicialização de litígios estruturais possa funcionar como meio alternativa de proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais, é necessário que os Tribunais estejam dispostos a utilizar das ferramentas processuais dialógicas em substituição às decisões de viés autorreferencial e solipsista (Nóbrega; França, 2022, p. 106).

A sociedade também participa ativamente desse processo, legitimando socialmente a decisão a partir da litigância estrutural, uma vez que a sociedade é que leva seus reclames ao poder judiciário em face da falta de ação dos demais poderes. Sendo assim, a elevada complexidade dos litígios estruturais demanda que o procedimento processual se pautem na ampla inclusão de todas as partes envolvidas na lide, de modo que a legitimidade da decisão judicial torna-se efetiva somente diante da ampla participação dos atores e de sua escuta durante o processo, pois, “sem se oportunizar que os sujeitos titulares dos múltiplos interesses envolvidos no litígio estrutural participem da composição da decisão estrutural, o processo



perderia a sua razão de ser, e se equipararia ao típico litígio bipolar.” (Nunes; Cota; Faria, 2022, p. 24).

No que tange à atuação da Corte, adotam o modelo de gestão processual compartilhado — no intuito de mitigar os impasses referente a legitimidade democrática das decisões estruturais e das alegações de baixa expertise do Poder Judiciário —, por meio do qual estimulam a participação dos atores envolvidos no litígio estrutural e buscam soluções através de um ambiente dialógico e cooperativo. Sendo assim:

O modelo compartilhado dá enfoque num diálogo com a sociedade afetada e com as instituições (públicas e/ou privadas) violadoras, buscando elaborar decisões embasadas ao máximo em consensos e construções sociais, potencializando medidas colaborativas. Objeções acerca da falta de legitimidade democrática e capacidade institucional do Judiciário são mitigadas, pois seu modo de operacionalização engaja os participantes das instituições contra quem as medidas reformatórias serão impostas e insere a sociedade civil no processo, colocando-a enquanto agente influente na construção do feito, o que auxilia no cumprimento e eficácia das medidas. (Lima; França, 2021, p. 369-370)

Dessa feita, em uma decisão estrutural o Poder Judiciário não deve ser o criador ou reformador unilateral daquela política pública, o diálogo institucional deverá ser a tônica desse tipo de atividade judicial, inclusive, auxiliando no afastamento de críticas que se opõem a atuação transformadora através de decisões estruturais. Isso decorre do fato de que esse tipo de atuação dialógica possibilita que: magistrados contribuam para a resolução de litígios estruturais, sem que isso afete a divisão de atribuições entre os poderes; não confere ao juiz o papel de formulador de política pública, mas o coloca na posição de colaborador da Administração Pública, delimitando que sua função reside em identificar os direitos transgredidos e os parâmetros normativos que devem orientar a resolução da questão, o que auxilia a afastar críticas relacionadas a falta de capacidade técnica; e ainda, esse modelo de gestão processual supera a lógica conflitiva e busca fomentar um ambiente de cooperação entre os diferentes ramos do Poder, reduzindo, dessa forma, a probabilidade de um efeito *backlash*. (Nóbrega; França; Casimiro, 2022, p. 130)

Da análise é possível observar que nos litígios estruturais o modelo de articulação do rito processual ou a própria decisão judicial adotará abordagens de tratamento distintas dos litígios tradicionais/clássicos (bipolares), tendo em vista que os litígios estruturais têm características diversas daqueles, tais como a sua elevada complexidade, heterogeneidade e a



multipolaridade, o que gera uma necessidade de readequação dos procedimentos judiciais face a essa de conflito (Santos, 2021, p. 66).

Em face das particularidades do litígio estrutural, aqueles modelos de decisões tradicionais, direcionadas unicamente para a reparação do dano em uma perspectiva individual e isolada, “não atingem todos os diversos direitos materiais e seus respectivos titulares abarcados pelo litígio estrutural, tampouco as medidas executivas típicas, próprias para os litígios tradicionais e bipolares são suficientes para garantir a eficácia de uma decisão estrutural.” (Nunes; Cota; Faria, 2022, p. 31). Como bem salienta Santos (2021, p. 63), nesses litígios a decisão não deve constituir, meramente, uma obrigação de pagar ou fazer contra a parte vencida, necessariamente deve expandir esses padrões decisórios, reconfigurando instituições, modificando seus procedimentos internos e alterando a mentalidade de seus colaboradores.

Dessa forma, as decisões de caráter estruturante necessitam de uma extensa tomada de decisão, que geralmente tem duração prolongada de cumprimento, motivo pelo qual o Poder Judiciário deve permanecer como juízo de supervisão, fiscalizando a necessidade da emissão de novas decisões intermediárias, ao mesmo tempo que faz o monitorando da efetividade daquelas medidas estabelecidas em decisões anteriores (Fachin; Schinemann, 2018, p. 239).

Diante disso, percebe-se que:

Julgar uma causa estrutural, portanto, não é proferir uma decisão, mas várias micro decisões, que precisam levar em conta uma série de impactos sobre os subgrupos afetados, positiva e negativamente, pelos resultados do processo. Em políticas públicas, a solução é uma resposta ativamente procurando por uma pergunta, de forma que os problemas e as soluções se formam de modo totalmente autônomo. Assim, nos litígios estruturais que dizem respeito a questões de interesse público (nos quais, em geral, a existência do problema decorre da reiteração de ações ou omissões institucionais propagadas no tempo), é improvável que a solução seja encontrada a partir de um plano que traga, previamente, todas as respostas. Será necessário trabalhar com algum grau de experimentalismo, orientado por probabilidades. Tenta-se adotar determinada medida e, a partir dos resultados obtidos, as providências vão sendo readequadas (França, 2022, p. 112)

Não obstante a isso, os processos estruturantes demandam uma ampla revisão das concepções clássicas do processo civil, especialmente no que diz respeito as noções de demanda e adstrição, tendo em vista que as medidas executivas destinadas a implementar essas decisões estruturais são atípicas, porém devem aderir estritamente aos critérios de proporcionalidade e subsidiariedade. O processo estruturante promove uma abordagem substancialmente renovada



das noções de contraditório e representação no contexto dos litígios coletivos e a participação da sociedade e do Estado nesses deve ser ampla, de modo que a legitimidade da decisão está intrinsecamente relacionada à qualidade das deliberações que a precedem (Fachin; Schinemann, 2018, p. 239-240).

É diante dessas particularidades dos litígios e dos processos estruturais que a doutrina, e, mais recentemente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, têm reconhecido essa renovada visão do procedimento judicial como meio legítimo para a realização de intervenções judiciais em políticas públicas, assim como foi no caso do julgamento do tema 698, o qual se passa a analisar no capítulo seguinte.

2 O JULGAMENTO DO TEMA 698 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O RECONHECIMENTO DO PROCESSO ESTRUTURAL COMO A VIA ADEQUADA PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estabelecidos os aportes teóricos necessários para a compreensão de uma litigância estrutural para a correção de políticas públicas insuficientes e omissas, resta analisar o julgamento do paradigmático Recurso Extraordinário n.º 684.612, do Rio de Janeiro, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Contextualizando, o Município do Rio de Janeiro interpôs recurso extraordinário em face do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro³ que, julgando a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual, determinou a realização de concurso público de

³ Demonstra-se oportuno, trazer em uma nota de rodapé explicativa, a ementa do julgado pelo Tribunal Estadual: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITOS COMINATÓRIOS VISANDO OBRIGAÇÃO DE FAZER. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ARTIGO 127 DA CF/88). SITUAÇÃO CAÓTICA DO HOSPITAL MUNICIPAL SALGADO FILHO. DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (ARTIGO 5º, CAPUT E 196) E DIREITO À SAÚDE DO CIDADÃO. FATO QUE ATINGE, PRINCIPALMENTE, A CAMADA MAIS POBRE DA POPULAÇÃO, QUE NÃO POSSUE PLANO PARTICULAR E DEPENDE TÃO SOMENTE DA REDE PÚBLICA PARA ATENDIMENTO. POSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO EXERCER CONTROLE DE POLÍTICA PÚBLICA FUNDAMENTAL, FAZENDO OBSERVAR OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE (ARTIGO 37 DA CF). INEXISTÊNCIA DE DESRESPEITO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. NECESSIDADE URGENTE DE CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS E FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS, DE MODO A PERMITIR O REGULAR FUNCIONAMENTO DO HOSPITAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DA IMPOSSIBILIDADE DE REMANEJAMENTO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA. PRECEDENTES DO STJ E STF. RECURSO PROVIDO PARA QUE SEJA SUPRIDO O DÉFICIT DE PESSOAL, COM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA PROVIMENTO DOS CARGOS DE MÉDICO E FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS, NOMEAÇÃO E POSSE DOS PROFISSIONAIS APROVADOS NO CERTAME, BEM COMO CORRIGIDOS OS PROCEDIMENTOS E SANADAS AS IRREGULARIDADES EXPOSTAS NO RELATÓRIO DO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA, NO PRAZO DE 6 (SEIS) MESES, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R\$ 5.000,00 (CINCO MIL REAIS)”.



provas e títulos para o provimento do cargo de médico e funcionários técnicos, com o fundamento no dever constitucional do poder público e no direito fundamental à saúde dos cidadãos estabelecidos no artigo 5º e 196 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁴ (CRFB/88).

O Recurso Extraordinário foi interposto com fundamento jurídico no artigo 102, III, “a”, da CRFB/88⁵, ou seja, o objetivo foi discutir uma interpretação contrária ao texto constitucional, especificamente dos artigos 2º e 196 da CRFB/88⁶, que versam sobre o princípio da separação dos poderes e o direito fundamental à saúde. Os argumentos apresentados pelo Município do Rio de Janeiro foram no sentido de uma impossibilidade de o Poder Judiciário determinar ao agente público a prática de um ato discricionário cuja escolha da conveniência e oportunidade a ele pertencem. Isso porque “o implemento do direito social à saúde na construção de hospitais, na contratação de profissionais à saúde e demais consectários administrativos pertinentes está adstrito à esfera da discricionariedade” (Brasil, 2023, p. 9).

A Repercussão Geral foi reconhecida após a submissão do feito para o exame pela relatora, Ministra Cármen Lúcia. O primeiro voto coligido foi do Ministro Ricardo Lewandowski que opinou pelo não provimento do recurso. Sua argumentação se deu no sentido de que, paralelamente a uma dimensão subjetiva do direito à saúde, existe um dever estatal de efetiva consecução que, nos termos do art. 196 da CRFB/88, “pressupõe políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 2023, p. 11). Este objetivo seria alcançado por meio de uma conjugação entre fontes de receitas relativas à seguridade social, prevista nos artigos 195 e 198, §1º, da CRFB/88, e o dever de gasto mínimo nas ações e serviços públicos de saúde, estabelecido nos artigos 167, IV e 198, §§ 2º e 3º, da CRFB/88.

Nas palavras do Ministro Lewandowski:

⁴ CRFB/88: Art. 5º. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

CRFB/88: Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁵ CRFB/88: Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;

⁶ CRFB/88: Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

CRFB/88: Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Trata-se da dimensão objetiva ou institucional do direito fundamental à saúde, que também se revela na sua organização administrativa, por meio do Sistema Único de Saúde – SUS, concebido como uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços públicos de saúde que prima pela descentralização, pelo atendimento integral e pela participação da comunidade em sua gestão e controle. (Brasil, 2023, p. 11).

Isso implica no reconhecimento da presença de deveres de proteção estatal que operam como imperativos de tutela que protegem os direitos fundamentais mediante a organização e o procedimento, assegurando, objetivamente, a consecução por parte do Estado. O Ministro Lewandowski reconheceu, assim, a presença de imperativos de tutela sobre a matéria discutida em razão da forma como a CRFB/88 estruturou as garantias instrumentais de organização e procedimento a fim de proteger o direito fundamental à saúde. O orçamento público, por sua vez, deve obediência a estes imperativos de tutela incluindo o direito à saúde como uma prerrogativa do cidadão, demandando ações positivas do Estado, as quais não devem ser recusadas por omissão ou sujeitas a interrupções que comprometam o financiamento constitucionalmente apropriado (Brasil, 2023, p. 12).

Com essa fundamentação, o Ministro Lewandowski concluiu seu voto afirmando que “a proteção constitucional do direito à saúde e, por conseguinte, do direito à vida, exige que sejam assegurados concomitantemente a higidez do SUS e o seu financiamento adequado” (Brasil, 2023, p. 18). Portanto, “pela inequívocidade da diretriz constitucional, bem como por força da incidência dos postulados da dignidade da pessoa humana e da inafastabilidade da jurisdição, não há óbice de nenhum tipo – nem ofensa a nenhum princípio constitucional” o conhecimento do pedido da demanda (Brasil, 2023, p. 18). De fato, a posição do Ministro Lewandowski se deu no sentido de cancelar, integralmente, a resolução estrutural apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O segundo voto coligido foi proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes que inicia delimitando o debate da lide aos limites da atuação do Poder Judiciário na execução de políticas públicas. O primeiro tópico do voto diz respeito à intervenção do Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas. De acordo com o Ministro, o Poder Judiciário não possui autorização para formular políticas públicas, mas, diante de um inescusável desatendimento de um direito fundamental, tem o dever de verificar a existência de políticas públicas e determinar o seu efetivo cumprimento (Brasil, 2023, p. 42). Apesar de sua independência, os poderes estatais devem atuar de forma harmônica, privilegiando a lealdade institucional e a cooperação, em detrimento de guerrilhas institucionais que minam a coesão governamental, bem como a confiança popular, na condução dos negócios públicos pelos agentes públicos.

Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação dos poderes (independência) e sistema de freios e



contrapesos (harmonia) -, por mais louvável que seja a implementação judicial de medidas impostas ao gestor da coisa pública, a fim de se evitar a fricção entre os poderes republicanos, a intromissão há de ser afastada dentro de um contexto fático-normativo operado pela regra e não pela exceção. (Brasil, 2023, p. 46).

Em outras palavras, a imposição de uma determinada conduta à Administração Pública, pelo Poder Judiciário, notabiliza-se pelo respeito ao conteúdo programático da República Federativa do Brasil, definido na CRFB/88, bem como pela não intervenção no programa de governo estabelecido pelo gestor público, que é o responsável legítimo pela gerência do erário e pela estipulação de diretrizes governamentais que são revertidas pela discricionariedade, pautada pela conveniência e oportunidade administrativa. Mantém-se a harmonia de convivência dos poderes republicanos pela atividade jurídica excepcional e emergencial, com o objetivo de garantir os direitos de envergadura constitucional (Brasil, 2023, p. 46).

Logo, excepcionalmente, em havendo inércia pontual e específica da Administração Pública, para fins de assegurar o exercício de direitos fundamentais, nada obsta que, devidamente provocado, o Poder Judiciário atue de modo emergencial visando ao restabelecimento da plena fruição desses direitos que se encontram em estado de comprometimento (Brasil, 2023, p. 47).

O entendimento manifestado pelo Ministro Alexandre de Moraes dá conta da excepcionalidade que deve revestir a atuação jurisdicional em face dos atos discricionários praticados pela administração pública, sob pena de violar a separação de poderes. Especificamente no que diz respeito à contratação de médicos para o Sistema de Saúde, o Ministro afirma que esta tem sido uma das grandes barreiras para o aprimoramento do atendimento nas unidades públicas de saúde. Todavia, seria pouco provável que a simples determinação judicial de abertura de um concurso público para o provimento dos cargos vagos de médico, dirigida a um hospital em específico, sem qualquer análise quanto às demais carências das outras unidades de saúde, fosse suficiente para garantir a redução de riscos de doença e outros agravos, conforme sustentado na origem pelo Ministério Público.

Neste ponto, é oportuno esclarecer que, na origem, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs ação pública em face do Município do Rio de Janeiro, em razão das condições precárias das instalações e do atendimento do Hospital Municipal Salgado Filho, buscando ver atendidos os seguintes pedidos:

- (a) Abertura de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos vagos de médico existentes na estrutura do Hospital Municipal Salgado Filho, a fim de suprir o déficit de pessoal mencionado no demonstrativo encaminhado pela própria direção do hospital;
- (b) alternativamente, em caso de inexistirem cargos vagos na estrutura do referido hospital, seja o réu condenado a promover a abertura de concurso público de provas e

títulos para o provimento dos cargos vagos de médicos existentes na estrutura da Secretaria Municipal de Saúde, determinando-se o seu posterior remanejamento para o Hospital Municipal Salgado Filho, a fim de suprir o déficit de pessoal mencionado no demonstrativo encaminhado pela própria direção do hospital;

(c) sejam efetivamente nomeados e empossados ou contratados os profissionais aprovados no concurso mencionado no item anterior;

(d) caso já haja médicos, em número suficiente, aprovados em concurso público, aguardando somente nomeação e posse, requer o parquet seja o Estado condenado a promover sua imediata nomeação e posse a fim de que supram, prioritariamente, as necessidades do Hospital Municipal Salgado Filho;

(e) sejam corrigidos os procedimentos e sanadas as irregularidades elencados pelo relatório do Conselho Regional de Medicina, conforme acima exposto;

(f) sejam nomeados e empossados ou contratados funcionários técnicos em número suficiente para atender a necessidade revelada pela própria direção do hospital, observadas as cautelas alinhadas no item c do pedido principal; (Brasil, 2023, p. 29).

Os pedidos apresentados evidenciam uma atuação estratégica do Ministério Público que buscou uma solução estruturante junto ao Poder Judiciário de um problema complexo identificado na sociedade. Entretanto, de acordo com o voto do Ministro Alexandre de Moraes, necessário seria que no lugar da situação específica do Hospital Salgado Filho, a demanda discutisse o contexto geral da situação do Município “não só da saúde pública, como de outros direitos fundamentais” visando otimizar a utilização dos recursos públicos de forma a atender o maior número de pessoas possível (Brasil, 2023, p. 55). A decisão objeto da interposição do Recurso Extraordinário pelo Município do Rio de Janeiro estruturou uma solução para um problema complexo identificado determinando a necessidade de contratar médicos e funcionários técnicos permitindo o regular funcionamento do Hospital Salgado Filho. De acordo com o Ministro Alexandre de Moraes, “o Tribunal de Origem, a despeito da nobre intenção de atender o direito social à saúde, acabou por divertir da jurisprudência desta Corte (STF), no sentido de que, no âmbito do mérito administrativo, cabe ao administrador público o exercício de sua conveniência e oportunidade” (Brasil, 2023, p. 56). Sob esse argumento, o voto foi finalizado no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário fixando a tese da impossibilidade do Poder Judiciário, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes, atuar em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo para a prática de um ato discricionário. (Brasil, 2023, p. 61).

O terceiro e último voto anexo ao inteiro teor do julgamento é de lavra do Ministro Luís Roberto Barroso. Em suas palavras “a Constituição de 1988, reconhecendo a saúde como direito social fundamental dos cidadãos, conferiu-lhe grau de relevância e destaque absolutamente distinto das normativas constitucionais anteriores” (Brasil, 2023, p. 69). A constitucionalização do direito à saúde o elevou ao *status* de direito fundamental e o conferiu o mais alto grau de importância e de força normativa. Por este motivo, o direito fundamental à saúde não pode se restringir a uma promessa, sendo necessário que o Estado garanta, por meio de políticas públicas, a concretização (Brasil, 2023, p. 69). Neste contexto,



O Judiciário certamente não pode ser menos do que deve ser, deixando de tutelar direitos fundamentais que seriam promovidos com a sua atuação. Mas também não deve querer ser mais do que pode ser, presumindo demais de si mesmo e, a pretexto de promover os direitos fundamentais de uns, acaba causando grave lesão a direitos da mesma natureza de outros tantos (Brasil, 2023, p. 70).

O direito à saúde deve ser visualizado à luz dos limites e possibilidades das entidades federativas, não apenas financeiras e orçamentárias, mas também organizativas e executórias. Ainda que se admita que a judicialização, no paradigma do constitucionalismo contemporâneo, é inevitável na vida brasileira, no que diz respeito ao direito fundamental à saúde ela não pode ser vista como meio natural de definição de políticas públicas. Pelo contrário, o mais adequado é que sejam definidos direitos e obrigações pelas vias legislativa e administrativa a fim de que os litígios sejam residuais, e não em massa. Verifica-se, portanto, que é necessário estabelecer parâmetros para que a atuação do Poder Judiciário se oriente em critérios de racionalidade e eficiência. É a ausência destes parâmetros que faz com que o senso comum acredite que a análise jurídica do pedido de um determinado medicamento, por exemplo, se restringe à ponderação entre o direito à vida e à saúde das pessoas, de um lado, com os princípios orçamentários e a separação de poderes, do outro. Todavia, não é isto que ocorre. A ponderação que, de fato, é feita, considera o direito à vida e à saúde de um, em face da dos demais, diante da finitude dos recursos econômicos (Brasil, 2023, p. 71).

Feito este preâmbulo acerca do direito fundamental à saúde, o Ministro Barroso preocupa-se em estabelecer os parâmetros para a intervenção judicial em políticas públicas de saúde. De fato, “a questão que se coloca é perquirir se essa intromissão do Poder Judiciário, com a amplitude realizada pelo acórdão recorrido, é legítima e constitucionalmente adequada” (Brasil, 2023, p. 72). Ainda que a atuação do Poder Judiciário, no que diz respeito à concretização de direitos sociais, seja complexa e, até mesmo criticável, não se pode permitir que, diante de casos de inércia administrativa que frustre a realização de direitos fundamentais, o Poder Judiciário exerça determinado grau de interferência para implementar políticas públicas. “Negar a possibilidade de atuação jurisdicional nessa matéria equivaleria a negar a própria efetividade do direito social constitucionalmente assegurado, retornando à ultrapassada ideia de que tais direitos seriam normas meramente programáticas ou principiológicas” (Brasil, 2023, p. 73).

Diante desta construção, ao reafirmar a importância de construir parâmetros para uma atuação organizada e efetiva do poder judiciário na missão de concretizar direitos fundamentais, respeitando o espaço de discricionariedade administrativa, o Ministro Barroso sugere que

Em primeiro lugar, é necessário que esteja devidamente comprovada nos autos a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva

morosidade do Poder Público. De fato, quando os Poderes Legislativo e Executivo descumprem seus deveres institucionais, o Poder Judiciário estará autorizado a servir de alerta para que estes exerçam suas atribuições. Falhas estruturais geradas pelo vazio ou pela inefetividade de políticas públicas para o atendimento de determinado direito fundamental fazem com que a atuação do Judiciário seja necessária, em especial se estiver em jogo o mínimo existencial (Brasil, 2023, p. 78).

Logo, a existência de um Poder Executivo omissivo demanda uma intervenção judicial para a garantia de políticas públicas de qualidade, ainda que diante de recursos escassos e finitos.

Em segundo lugar, no atendimento dos pedidos formulados pelo autor da demanda, deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerando os recursos efetivamente existentes. De fato, os recursos públicos são finitos e insuficientes ao atendimento de todas as necessidades sociais, impondo ao Estado a tomada de decisões difíceis. Nesse contexto, decisões judiciais casuísticas, que determinam a adoção de diversas melhorias em hospital específico e se distanciam de uma visão sistêmica sobre a matéria acabam por contribuir para a desorganização da Administração Pública, comprometendo a eficiência administrativa no atendimento ao cidadão e impedindo a otimização das possibilidades estatais no que toca à promoção da saúde pública (Brasil, 2023, p. 79).

Na medida do possível, devem ser adotadas medidas universalizáveis considerando os recursos existentes, em detrimento de decisões judiciais casuísticas que fomentam a desorganização administrativa. Em outras palavras, em matéria de políticas públicas de saúde, são preferíveis decisões que estruturam medidas universalizáveis. Especificamente no caso concreto aqui analisado, de acordo com o Ministro Barroso, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro deveria examinar a possibilidade de o Município do Rio de Janeiro implementar as obrigações impostas também nas outras unidades de saúde, além do Hospital Salgado Filho.

Em terceiro lugar, entendo que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz. Trata-se de um modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo (Brasil, 2023, p. 79).

Neste ponto, especificamente, o Ministro Barroso, ao adotar um modelo fraco de intervenção judicial, afasta-se de um conceito estrito de processo estrutural, de forma que sugere, apenas, o estabelecimento do objetivo a ser alcançado pelos demais poderes, sem, entretanto, estabelecer a forma de alcance. Este ponto poderia ser criticado à luz dos aportes teóricos sobre os processos estruturais de forma que o Estado poderia, sim, estabelecer em conjunto com o objetivo a ser alcançado a forma de



alcance, sendo imprescindível, no entanto, uma argumentação exaustiva sobre o porquê daquela alternativa escolhida ser a mais adequada, necessária, e estritamente proporcional ao caso concreto.

Em que pese a assertiva acima citada, o Ministro Barroso ainda assim afirma que:

O órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o ‘estado de coisas ideal’ - o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis (Brasil, 2023, p. 80).

Verifica-se, portanto, que o Ministro Barroso reserva ao Poder Judiciário a avaliação e a fiscalização das providências tomadas e estabelecidas pelos demais Poderes, afastando, com base em seu modelo de intervenção judicial fraco, o estabelecimento de um caminho para atingir o objetivo.

Em quarto lugar, anoto que uma das principais críticas à atuação judicial na implementação de política pública diz respeito à ausência de expertise e capacidade institucional. Essa ideia se apoia na percepção de que o Judiciário não domina o conhecimento específico necessário para instituir políticas de saúde. Para atenuar esse problema, a decisão judicial deverá estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, que podem acompanhar a petição inicial ou compor a instrução processual. No caso em análise, por exemplo, a inicial da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro fundamenta-se em relatórios das inspeções realizadas pelo Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro – SINDMED e pelo CREMERJ (Brasil, 2023, p. 81).

Em seu quarto parâmetro, o Ministro Barroso reafirma o papel da pesquisa e da ciência para fundamentar os objetivos estabelecidos pelo Poder Judiciário na resolução de um problema complexo. Trata-se de um parâmetro perspicaz que contribui com a legitimidade perante o restante da sociedade.

Em quinto lugar, sempre que possível, o órgão julgador deverá abrir o processo à participação de terceiros, com a admissão de amici curiae e designação de audiências públicas, permitindo a oitiva não apenas dos destinatários da ordem, mas também de outras instituições e entidades da sociedade civil. Tais providências contribuem não apenas para a legitimidade democrática da ordem judicial como auxiliam a tomada de decisões, pois permitem que o órgão julgador seja informado por diferentes pontos de vista sobre determinada matéria, contribuindo para uma visão global do problema. Além disso, uma construção dialógica da decisão favorece a sua própria efetividade, uma vez que são maiores as chances de cumprimento, pelo Poder Público, de determinações que ele próprio ajudou a construir (Brasil, 2023, p. 81-82).

O quinto e último parâmetro demonstra, mais uma vez, a preocupação do Ministro com a legitimidade das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, incentivando e fomentando a participação



de terceiros, bem como da admissão de *amicus curiae*. O voto foi finalizado com a tese a qual acabou vitoriosa para o julgamento do tema 698, no sentido de que

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Brasil, 2023, p. 83).

Estabelecidos os parâmetros, pode-se afirmar que o atual posicionamento do Tribunal Constitucional brasileiro, em matéria de controle jurisdicional de políticas públicas, sobretudo sobre o direito fundamental à saúde, é de incentivo à resoluções estruturais, inclusive com o manejo de processos estruturais.

CONCLUSÃO

A pretensão deste artigo foi responder quais foram os argumentos, e como. o Supremo Tribunal Federal reconheceu o processo estrutural como o procedimento legítimo para instrumentalizar o controle jurisdicional de políticas públicas no julgamento do tema 698. Para responder o questionamento proposto foi utilizado o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

O primeiro objetivo específico estabelecido consistiu em averiguar como a litigância estrutural e, conseqüentemente, o processo estrutural, são instrumentos que possibilitam um empoderamento da sociedade civil e viabilizam a instituição de um ambiente de construção dialogada das intervenções judiciais em políticas públicas. Neste sentido, verificou-se que a litigância estrutural desempenha um importante papel no controle jurisdicional de políticas públicas, uma vez que não se limita apenas a resolver casos individuais, mas atua como um mecanismo capaz de promover mudanças sistêmicas. Ao desafiar questões de ordem coletiva, essa abordagem jurídica tem o potencial de remodelar e aprimorar a implementação de políticas, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, promovendo uma sociedade mais justa e igualitária.



O segundo objetivo específico estabelecido, buscou analisar, a partir dos fundamentos exarados nos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 698 como é reconhecido o processo estrutural como a via adequada para o exercício do controle jurisdicional e como essa nova visão do controle jurisdicional de políticas públicas pode impactar em decisões futuras. Neste sentido, a tese fixada a partir do voto do Ministro Luis Roberto Barroso exaltou a importância da resolução de problemas complexos por meio de uma abordagem estrutural, em detrimento da abordagem individual, estabelecendo parâmetros para a atuação do Poder Judiciário que deve preocupar-se com o estabelecimento de objetivos específicos para a concretização de direitos fundamentais diante de uma inércia estatal inescusável. Outrossim, pode-se verificar uma preocupação em estabelecer parâmetros de legitimidade para a utilização de processos estruturais, seja por meio da fundamentação em conjunto com a ciência, seja por meio do incentivo à intervenção de terceiros. Por este motivo, pode-se afirmar que essa nova visão pode ser cada vez mais presente nas próximas manifestações do Poder Judiciário sobre políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Recurso Extraordinário n.º 684.612 do Rio de Janeiro*. Julgado em: 03 julho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 31 de out. de 2023.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. *REI - Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, pp. 105-137, 2022.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Menezes. *Corte Suprema, agir estratégico e autoridade constitucional compartilhada*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. *REI - Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 04, n. 01, pp. 211-244, 2018.

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



FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decisões estruturais na jurisprudência Argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. *Processos Estruturais no Sul Global*. Londrina, PR: Thoth, 2022. p. 195-221.

LIMA, Flavia; FRANÇA, Eduarda. Ativismo dialógico X Bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da sentença-025/04 da Corte Colombiana. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 31, 2019, pp. 209-243.

MATTOS, Karina Denari Gones de; PEIXOTO, Fabio Vieira Pereira Cendão. Legal Design aplicado à Litigância Estratégica em Direitos Humanos. In: VEIGA, Fábio da Silva; LEVATE, Luiz Gustavo; GOMES, Marcelo Kokke. *Novos métodos disruptivos no direito*. Belo Horizonte: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos e Escola de Direito Dom Helder, 2020. p. 46-55.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. In: NUNES, Leonardo Silva (Coord.). **Dos litígios aos processos estruturais**. 1. ed.. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. pp. 15-36.

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