

## LIMITES APRIORÍSTICOS DA INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: PROBLEMAS ESTRUTURAIS EM CASOS COMPLEXOS, PLURIFATORIAIS E POLICÊNTRICOS

*A PRIORI LIMITS OF JUDICIAL INTERVENTION IN PUBLIC POLICIES: STRUCTURAL PROBLEMS IN COMPLEX, MULTIFACTORIAL, AND POLYCENTRIC CASES*

**Alexander Fabiano Ribeiro Santos<sup>1</sup>**

Doutorando em Direito Constitucional (IDP, Brasília/DF, Brasil)

**José Paes de Santana<sup>2</sup>**

Doutorando em Direito Constitucional (IDP, Brasília/DF, Brasil)

**ÁREA(S):** direito constitucional; jurisdição; políticas públicas.

**RESUMO:** Os limites da intervenção judicial em políticas públicas é um tema complexo e amplamente debatido no sistema jurídico brasileiro. A grande questão que se constrói em torno desse debate sempre esteve relacionada aos limites e à legitimidade do Poder Judiciário. Por outro lado, nos casos de violações estruturadas de direitos fundamentais e omissão sistêmica do Poder Público, deve o Poder Judiciário não intervir? Este artigo estabeleceu como objetivo geral

analisar se o princípio da separação de poderes impede a intervenção judicial em políticas públicas que tenham como objeto problemas estruturais. A delimitação da análise teve como marco temporal e espacial o Tema de Repercussão Geral nº 698, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, em 30 de junho de 2023, e, como marco teórico, os estudos da Professora Ada Pellegrini Grinover. Após análise crítica da literatura e da jurisprudência sobre o tema, foi possível concluir que a intervenção judicial em políticas públicas não viola a separação de

<sup>1</sup> Professor Titular de Direito Constitucional na Graduação na Faculdade Sena Aires (Fasesa). Advogado atuante no Distrito Federal e no Estado do Mato Grosso. *E-mail:* afrsdbf@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/2381997215588019>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7042-8844>.

<sup>2</sup> Professor titular na Graduação no Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro Oeste (UNIDESC). Doutor *Honoris Causa* pela Emil Brunner World University (EBWU). *E-mail:* paesdireito1@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/9440015184899095>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5707-0291>.

poderes, mas encontra limites apriorísticos na provocação dos legitimados, na ocorrência de violação estruturada de direitos fundamentais e na omissão sistêmica do Poder Público.

**ABSTRACT:** *The limits of judicial intervention in public policies is a complex and widely debated topic in the Brazilian legal system. The main issue at the heart of this debate has always been related to the limits and legitimacy of the Judiciary. On the other hand, in cases of structured violations of fundamental rights and systemic omission by the public power, should the Judiciary not intervene? This article set out to generally analyze whether the principle of separation prevents judicial intervention in public policies that address structural problems. The analysis was delimited temporally and spatially by the General Repercussion Theme no. 698, judged by the Federal Supreme Court – STF, on June 30, 2023. It used as a theoretical framework the studies of Professor Ada Pellegrini Grinover. After a critical analysis of the literature and jurisprudence on the subject, it was possible to conclude that judicial intervention in public policies does not violate the separation of powers, but encounters aprioristic limits in the provocation of those with standing, in the occurrence of structured violations of fundamental rights, and in systemic omission by the public authority.*

**PALAVRAS-CHAVE:** judicialização da política; separação de poderes; políticas públicas; casos policêntricos.

**KEYWORDS:** *judicialization of politics; separation of powers; public policies; polycentric cases.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Repensando o princípio da separação de poderes; 2 Poder Judiciário e políticas públicas; 3 Processo estrutural como instrumento de legitimação; Conclusão; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 Rethinking the principle of separation of powers; 2 Judiciary and public policies; 3 Structural process as an instrument of legitimization; Conclusion; References.*

## INTRODUÇÃO

O limite da intervenção judicial em políticas públicas tem despertado interesse e controvérsias no sistema jurídico brasileiro. Enquanto por um lado se pode argumentar que essa intervenção é possível e necessária para proteger direitos fundamentais e corrigir ilegalidades, por outro lado há quem sustente que ela pode comprometer a separação de poderes e a autonomia dos órgãos políticos.

Porém, mesmo que a intervenção do Poder Judiciário se justifique em casos que incontestavelmente tiveram o papel de protetor dos direitos fundamentais, atuando como contramajoritário, representativo e iluminista, o Poder Executivo, habitualmente, acusa essas atuações como violadoras do princípio da separação de poderes e da legitimidade do voto.

Em seu turno, o Poder Judiciário acusa a omissão sistêmica do Poder Executivo na realização dos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional de 1988, alegando que não pode se manter inerte ante essas omissões.

Os argumentos utilizados pelo Poder Judiciário ganham maior relevância quando a violação dos direitos e garantias fundamentais é estrutural, caracterizada por casos complexos, plurifatoriais e policêntricos, em que direitos são sistematicamente violados. Casos que envolvam problemas estruturais sempre retroalimentam a questão: o que deve fazer o Poder Judiciário? Deverá ele se abster de agir em respeito ao princípio da separação de poderes?

Mesmo que o Brasil tenha adotado o princípio da separação de poderes como uma barreira limítrofe da intervenção de um poder em respeito aos demais, o texto constitucional de 1988 não impede a possibilidade de atuações atípicas. Ao contrário disso, adotou o sistema de *checks and balances*, assegurando uma série de instrumentos de controle de um Poder sobre o outro como forma de assegurar que os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil fossem realizados.

A Professora Ada Pellegrini Grinover, ainda no ano de 2010, em seu artigo intitulado “O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário”, já defendia que o princípio da separação de poderes não poderia ser utilizado como limite para impedir o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário, em seu papel antimajoritário da jurisdição constitucional.

Embora a jurisprudência tenha evoluído nos últimos treze anos, considerando-se que, naquele período, a limitação era amparada no equilíbrio entre o mínimo existencial e a reserva do possível e, atualmente, já evoluiu para a compreensão de que é dever do Estado a realização de garantias e direitos fundamentais, independentemente da condição econômica do ente público, na medida em que é seu papel estabelecer políticas públicas para assegurar os direitos aos cidadãos, ainda persiste o debate sobre se há limites para que o Poder Judiciário intervenha em políticas públicas.

Recentemente, no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 698, ocorrido em 30 de junho de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a tese de que 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, inovando em sua jurisprudência ao estabelecer de que forma devem se dar as atuações, indicando a adoção de um procedimento de não adjudicação e não adversarial.

Com base nisso, estabeleceu-se como problema de pesquisa em que medida o princípio da separação de poderes pode servir como limite apriorístico para a intervenção judicial em políticas públicas que tenham como objeto problemas estruturais.

Parte-se da hipótese de que o limite apriorístico para legitimar a intervenção judicial em políticas públicas que tenham como objeto problemas estruturais seria a necessidade da provocação por partes dos legitimados, ante o princípio da inércia do Poder Judiciário, a violação estrutural de direito fundamental e a omissão sistêmica do Estado na realização desses direitos.

O objetivo geral deste artigo é analisar se o princípio da separação de poderes pode servir como corolário pelo Poder Executivo como limite apriorístico para o Poder Judiciário intervir em políticas públicas que tenham como objeto problemas estruturais.

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos como objetivos específicos repensar o princípio da separação de poderes, revisar o papel do Poder Judiciário em políticas públicas que tenham como objeto problemas estruturais e analisar como o processo estrutural pode servir como instrumento de legitimação da intervenção judicial.

A pesquisa utilizou o método indutivo para fazer uma abordagem qualitativa, com natureza teórica, por meio de uma análise textual discursiva. A delimitação da análise teve como marco temporal e espacial o Tema de Repercussão Geral nº 698, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 30 de junho de 2023. E usou como marco teórico os estudos da Professora Ada Pellegrini Grinover, além de outras bibliografias da espécie.

O artigo foi dividido em três partes, tendo a primeira abordado o papel do princípio da separação dos poderes nas constituições contemporâneas e quais as contribuições que a teoria de Montesquieu tem para oferecer ao Estado

que tem como dever o *dare, facere, prestare*. A segunda parte buscou fazer uma construção teórica sobre o papel do Poder Judiciário em políticas públicas que tenham como objeto problemas estruturais. A terceira parte apresenta uma análise de como o processo estrutural pode servir como instrumento de legitimação da intervenção judicial na defesa de direitos fundamentais.

## 1 REPENSANDO O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma mudança na estrutura dos Estados, que precisaram estabelecer mecanismos para evitar o que se presenciou naquele período, que se traduziu em uma verdadeira escalada do autoritarismo e violações estruturais de direitos fundamentais, em grande parte tutelados pelos ordenamentos jurídicos postos<sup>3</sup>. No modelo positivista kelseniano, da separação do direito da moral, foram estabelecidas legislações que asseguraram amparo para uma série de violações de direitos<sup>4</sup>.

Em busca de impedir a repetição dos eventos na história, as constituições, a partir de então, passaram a tomar formas “dirigentes”, adotando normas programáticas, que visam limitar o poder do Legislativo e estabelecer uma carta de direitos fundamentais que deviam figurar na condição de protegidos pelo não retrocesso<sup>5</sup>.

A mudança da estrutura das constituições contemporâneas, em que o Estado passou a assumir uma função de *dare, facere, prestare*, o que alterou o papel do princípio da separação de poderes proposta por Montesquieu no século XVIII, ou, pelo menos, provocou a necessidade de uma releitura de qual seria o espírito da separação. O papel do princípio da separação de poderes sempre foi limitar o poder dos Estados em proteção dos direitos fundamentais<sup>6</sup>.

Nesse novo modelo constitucional, o dever de garantir e proteger os direitos fundamentais, assegurando o mínimo existencial, observando a razoabilidade das pretensões individuais e sociais e a reserva do possível,

---

<sup>3</sup> BARROSO, L. R. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018.

<sup>4</sup> SCHWARZ, R. G. Os direitos sociais como direitos fundamentais e a judicialização de políticas: algumas considerações. *Revista da Ajuris-Qualis A2*, v. 43, n. 141, p. 265-292, 2016.

<sup>5</sup> CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 1983. Tese de Doutorado.

<sup>6</sup> MONTESQUIEU, C. de S. *O espírito das leis*. 2000.

passou a constituir fronteira sensível entre a legitimidade da intervenção de um poder sobre o outro, especialmente em relação as políticas públicas<sup>7</sup>.

No entanto, a avaliação desse contexto requer uma revisão mais aprofundada do princípio da separação de poderes, especialmente no que diz respeito ao papel do Poder Judiciário na supervisão, correção, implementação e efetivação das políticas públicas. No âmbito dessa questão, surge a necessidade imperativa de reavaliar não apenas a extensão dos limites preestabelecidos para o desempenho desse papel, mas também a garantia de que a justificativa para alinhar as políticas públicas aos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito não se torne um meio de usurpar o equilíbrio tripartite e harmônico entre os poderes.

Apesar de o princípio da separação de poderes ter suas raízes associada, principalmente, a Montesquieu, é notório que a concepção de que o Estado deve exercer três funções distintas remonta a Aristóteles, por volta de 350 a.C.<sup>8</sup> Além disso, no século XVII, John Locke defendeu a divisão funcional do poder em Legislativo e Executivo. Para Locke, o Poder Legislativo representava a vontade da comunidade, enquanto o Poder Executivo se encarregava da aplicação das leis e da administração governamental<sup>9</sup>.

A contribuição de Montesquieu reforça a ideia de que essas funções, identificadas por Aristóteles, devem ser distribuídas entre instituições distintas para evitar abusos de poder e assegurar a proteção de direitos fundamentais. Outro pensador, Constant, não somente endossou a divisão funcional dos poderes, mas também destacou a necessidade de um poder moderador para sustentar o equilíbrio e a estabilidade do sistema político<sup>10</sup>.

A Constituição Federal de 1988 manteve o princípio da separação de poderes desde a Constituição Imperial de 1824, com a exceção do Poder Moderador, estabelecendo, em seu art. 2º, o modelo tripartite de poderes proposto por Montesquieu. Esses poderes operavam de maneira independente e harmônica,

---

<sup>7</sup> GRINOVER, A. P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.

<sup>8</sup> ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

<sup>9</sup> LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. BOD GmbH DE, 2019.

<sup>10</sup> CONSTANT, B.; HOFMANN, E.; O'KEEFFE, D. *Principles of politics applicable to all governments*. Indianapolis: Liberty Fund, 2003.

incorporando mecanismos de *checks and balances* para revisão e controle dos atos de um poder pelo outro, a fim de preservar essa independência e harmonia.

Tais mecanismos incluem, na CF/1988, a sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Legislativo (art. 49, V), o veto presidencial durante o processo legislativo (art. 84, V), o controle concentrado de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, especialmente o STF (art. 102, I, *a*), e o julgamento dos ministros do STF pelo Senado Federal em casos de crimes de responsabilidade (art. 39 da Lei nº 1.079/1950). Tais medidas visam preservar a separação e fiscalização recíproca entre os poderes.

Além dos mecanismos de controle, a Constituição também institui sistemas dialógicos, como a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em relação ao Poder Legislativo para sustar atos normativos do Poder Executivo (art. 102, I, *d*). Igualmente, a revisão do veto do Poder Executivo pelo Poder Legislativo (art. 66, § 4º) é prevista. O Poder Legislativo tem o dever de proteger sua competência legislativa frente à atribuição normativa dos outros poderes (art. 49, XI). Esses diálogos e interações buscam fortalecer a relação e garantir a harmonia institucional, permitindo que cada Poder exerça suas atribuições de forma equilibrada e conforme a Constituição.

Apesar da evolução do princípio da separação de poderes ao longo do tempo e em diferentes contextos sociais, ele sempre manteve sua essência fundamental: estabelecer limites ao exercício do poder. Esses limites, como proposto por Aristóteles, John Locke, Montesquieu e Constant, são uma salvaguarda para prevenir abusos, garantir liberdades individuais e proteger direitos fundamentais.

Por essa razão, a separação de poderes, que foi adotada como princípio fundamental da República Federativa do Brasil, não pode ser empregada como uma justificativa absoluta para impedir a supervisão, correção, implementação e efetivação das políticas públicas pelo Poder Judiciário. Isso é particularmente relevante à luz das contribuições de Grinover e da compreensão do Ministro Benjamin, que ressaltaram que o cumprimento desse dever não deve depender apenas da boa vontade do agente político<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> BENJAMIN, A. H. *et al.* *O meio ambiente na Constituição Federal de 1988*. Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363-398.

A separação de poderes deve ser vista como a garantia de um núcleo rígido garantido a cada um dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), no qual os demais poderes não podem intervir, que pode ser classificado como discricionariedade. Como exemplo, podem-se mencionar prerrogativas inseridas nesse núcleo, como a prerrogativa do Parlamento de selecionar um comando legal para estabelecer uma nova lei por meio do processo legislativo. A autonomia do Executivo para orientar suas ações governamentais pode escolher discricionariamente entre seu interesse e conveniência. Ou a interpretação selecionada pelo Judiciário no momento da aplicação do entendimento em relação à um texto legal.

Em que pese a necessidade de preservar um núcleo rígido para cada poder, é crucial reconhecer que essa rigidez não pode ser considerada absoluta. Uma rigidez extrema poderia comprometer os próprios princípios e fundamentos constitucionais do Estado. A Constituição, enquanto carta magna de uma nação, em um Estado Democrático de Direito, visa alicerçar uma sociedade justa, em que o equilíbrio entre os poderes deve coexistir com a busca contínua pela eficácia das políticas públicas e a garantia dos direitos fundamentais. Portanto, a flexibilidade deve ser incorporada para garantir que as ações de um poder não se sobreponham aos interesses legítimos dos outros poderes e dos cidadãos que servem.

No entanto, ainda que se reconheça que o princípio da separação de poderes não deve ser empregado como escudo para impedir que o Poder Judiciário intervenha nas políticas públicas, é pertinente questionar se a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, votadas à realização de direitos fundamentais, viola o princípio da separação de poderes.

As políticas públicas podem ser descritas como conjuntos de ações, programas e medidas implementadas pelo Estado com o intuito de solucionar ou lidar com problemas sociais, econômicos, ambientais ou políticos que afetam tanto a sociedade como um todo, assim como quanto a grupos específicos<sup>12</sup>. Grinover, por sua vez, as conceitua como “[...] programas e ações tendentes ao atingimento dos objetivos do Estado brasileiro”. Tais políticas refletem a maneira pela qual o governo formula, implementa e avalia intervenções

---

<sup>12</sup> SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning, 2014.

para atender às necessidades e demandas da sociedade, visando a objetivos específicos de interesse público<sup>13</sup>.

A compreensão das políticas públicas deve partir de sua função: concretizar os objetivos do Estado estabelecidos em sua legislação. É importante não confundir políticas públicas com ações estatais que concedem direitos sociais, visto que estas últimas são mais abrangentes e podem incluir até ações internas da burocracia estatal. Ao adotar a perspectiva, em que as políticas públicas são práticas definidas na agenda política dos Poderes Legislativo e Executivo, visando a objetivos públicos bem delineados, levando em conta custos, benefícios e avaliações das ações implementadas, e devem ter prazos determinados voltados para o desenvolvimento social ou crescimento econômico, autorizados por lei orçamentária, é essencial reconhecer que, ao contrário das políticas públicas, os direitos fundamentais demandam ações estatais contínuas e universalizantes<sup>14</sup>.

Assim, embora à simples justificativa de que a atuação do Poder Judiciário na fiscalização, correção, implementação e efetivação das políticas públicas proteja direitos fundamentais ou atenda aos princípios constitucionais não seja suficiente para sustentar essa posição, é vital considerar que o planejamento, a criação e a execução são tarefas compartilhadas pelos três poderes, e a fiscalização sobre o alcance da efetivação das políticas públicas, especialmente quando indicada por omissões sistêmicas, pode autorizar intervenção não para estabelecer, mas para corrigir a entrega aos cidadãos.

A política pública também pode ser compreendida como expressão jurídica e destaca o conceito de política no texto constitucional de 1988. É importante discernir entre políticas de Estado, que podem se opor às políticas de governo. Nesse caso, a política pública é definida como um “programa ou conjunto de ações governamentais articuladas que tem como objetivo impulsionar a máquina governamental para alcançar algum objetivo de interesse público”. No contexto jurídico, esse conceito é comparável à realização de direitos fundamentais<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> GRINOVER, A. P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.

<sup>14</sup> MASTRODI, J.; IFANGER, F. C. de A. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, n. 9, p. 03-16, 2019.

<sup>15</sup> BUCCI, M. P. D. *O conceito de política pública em Direito*. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

Ao considerar a política pública como um instrumento de concretização de direitos, seria justificável o controle judicial na fiscalização, correção, implementação e efetivação dessas políticas. Assim sendo, 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. Destacando-se que o princípio da separação de poderes é uma proteção para o povo, e não para os poderes.

## 2 PODER JUDICIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando que o princípio da separação de poderes não pode servir como óbice para que o Poder Judiciário intervenha em políticas públicas, é preciso responder à pergunta: qual é o papel do Poder Judiciário? Há limites apriorísticos para a intervenção do Poder Judiciário?

O Poder Judiciário pode intervir nas políticas públicas com o propósito de alcançar os objetivos fundamentais do Estado, seja para implementá-las ou corrigi-las em casos de equívocos. Tal intervenção deve ser acionada quando necessário para salvaguardar o mínimo existencial, considerando a razoabilidade da pretensão individual/social perante o Poder Público e os limites da reserva do possível<sup>16</sup>. E, sempre que houver o reconhecimento de violação estrutural de direitos fundamentais, estaria justificada a intervenção do Poder Judiciário. No entanto, não há instrumentos específicos para efetivar essa proposição<sup>17</sup>.

Em casos de flagrante omissão sistêmica do Estado, com violação estruturada de direitos fundamentais, não pode o Poder Judiciário também se omitir sob a cautela de proteção do princípio da separação de poderes em detrimento do interesse do próprio cidadão. Assim sendo, compete ao Poder Judiciário, na função de contramajoritário, iluminista e representativo, assegurar a realização dos direitos fundamentais, especialmente em casos complexos, plurifatoriais e policêntricos.

Para compreender o papel e os limites do Poder Judiciário na intervenção de políticas públicas, é preciso estabelecer uma distinção entre controle de

---

<sup>16</sup> GRINOVER, A. P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.

<sup>17</sup> COSTA, B. A. O controle judicial nas políticas públicas: análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 50, n. 199, p. 255-269, 2013.

observância e controle de intervenção. Quando o Poder Judiciário assegura um direito que já está especificamente previsto nas regras, ele “apenas controla a sua aplicação e age determinando que uma norma existente produza seus efeitos; ou seja, o controle é de eficácia da regra”. Entretanto, na intervenção, “não se trata de buscar a eficácia de uma regra existente, mas sim a criação de hipóteses normativas que adicionem significado às normas constitucionais gerais”, e estabelece e valida “hipóteses regradas que não existiam no momento da formulação das políticas públicas”. Ao introduzir novas regras na política pública, o julgador age como um protolegislator, modificando o sentido do conjunto das normas sobre o tema. Isso leva a uma “alteração sistêmica do sentido do campo normativo e o problema se coloca no âmbito da existência das normas”<sup>18</sup>.

Deste modo, não se discute sobre a legitimidade de o Poder Judiciário exercer controle nas políticas públicas, atribuição que lhe é assegurada no texto constitucional. A problemática se instaura quando há a intervenção. No entanto, o problema da intervenção do Poder Judiciário na fiscalização, correção, implementação e efetivação das políticas públicas é que pode levar a uma busca por proteção de direitos que não estão positivados, acarretando custos não previstos no orçamento público. Isso poderia, como resultado, impossibilitar que o gestor público cumpra outras políticas públicas e até mesmo as políticas de governo.

Dessa forma, parece adequado que o controle do Poder Judiciário em relação à fiscalização, correção, implementação e efetivação das políticas públicas ocorra somente em relação às regras já positivadas no ordenamento jurídico. Contudo, quando necessária a intervenção baseada na proteção e garantia de direitos fundamentais, é exigida maior ônus argumentativo. Nessas circunstâncias, é necessário sustentar, de maneira mais sólida, a necessidade da sua intervenção, demonstrando que há uma violação estrutural clara de direitos fundamentais e omissão sistêmica do Poder Executivo que justifique a atuação.

---

<sup>18</sup> O Desembargador Roberto Freitas Filho, em texto publicado no *site* do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, intitulado “Judicialização da saúde e a distinção entre o controle e a intervenção”, embora aborde sobre a judicialização da saúde, traça diretrizes que consideramos importantes para o debate sobre o papel do Judiciário na implementação, fiscalização e efetivação das políticas públicas. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/impressao/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2023/judicializacao-da-saude-e-a-distincao-entre-o-controle-e-a-intervencao>. Acesso em: 15 jul. 2023.

Apesar disso, mesmo que haja uma justificativa plausível para a intervenção na fiscalização, correção, implementação e efetivação das políticas públicas, a atribuição ao Poder Judiciário de solucionar o problema pode gerar uma crise de legitimidade, pois isso envolve a modificação sistêmica do sentido do campo normativo, algo que deveria ser prerrogativa discricionária do Poder Legislativo.

Embora a intervenção judicial possa representar potencial violação do núcleo rígido garantido aos demais poderes, o Estado não pode deixar de garantir as proteções e garantias fundamentais estabelecidas no texto constitucional, o que não impede e não significa que não há limites apriorísticos.

Neste sentido, o Poder Judiciário brasileiro vem construindo sua jurisprudência reconhecendo que a intervenção judicial está limitada à provocação dos legitimados, ante o princípio da inércia que impera ao órgão jurisdicional, a ocorrência de violação estrutural de direitos fundamentais e a omissão sistêmica do Estado na realização destes direitos.

Na ADPF 45/DF, o Relator Ministro Celso de Melo, como marco histórico, admitiu a intervenção judicial nas políticas públicas, visando a sua concretização, dando efetividade aos direitos sociais no texto constitucional, frente à inércia total ou parcial do Executivo ou Legislativo. Ressaltou que, na alegação da reserva do possível pelo Estado, com o fito de se desonerar dolosamente do cumprimento de suas funções institucionais, especialmente quando esta conduta nulificar ou aniquilar direitos fundamentais, e que na tensão dialética entre o interesse econômico do Estado lastreado pela reserva do possível e a inviolabilidade do direito à vida digna, fulcrada no mínimo existencial, em um e em outro caso, nesse paralelismo antitético, o segundo pressuposto axiológico deve prevalecer<sup>19</sup>.

No Recurso Extraordinário nº 429.903/RJ, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, corroborou com o entendimento de que o exame pelo Poder Judiciário de ato administrativo tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes. Poder Público não pode se mostrar

---

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional nº 45-9, de 29 de abril de 2004 - ADPF 45 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>. Acesso em: 22 jun. 2023.

indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão sistêmica, em grave comportamento inconstitucional<sup>20</sup>.

O Recurso Extraordinário com Agravo nº 819.270, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, entendeu que o princípio da separação de poderes não inviabiliza, por si só, a atuação do Poder Judiciário diante de inadimplemento do Estado de políticas públicas constitucionalmente previstas<sup>21</sup>.

A jurisprudência do STF é clara, no sentido de possibilitar ao Poder Judiciário atuar em face de políticas públicas previstas constitucionalmente, desde que seja constatada a inércia do Poder Executivo para corrigir o fluxo de tais políticas, neste caso, para garantir direitos fundamentais.

No julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 698, que discutia a possibilidade de “determinar a implementação de políticas públicas urgentes [...], em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo” para garantir o disposto no art. 196 da CF/1988, à luz do art. 2º da mesma Carta Magna, tanto para a prática do ato administrativo, quanto para a determinação do custeio, a Corte Suprema fixou as teses:

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

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Recurso Extraordinário nº 429.903/RJ. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 25.06.2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6511667>. Acesso em: 22 jun. 2023.

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 819270/SP. Rel. Min. Gilmar Mendes. 23.09.2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/772417288>. Acesso em: 21 jun. 2023.

contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)<sup>22</sup>.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça também não destoa das decisões do STF, como se depreende da *ratio decidendi* utilizada por aquela Suprema Corte ao enfrentar questão correlata ao Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347, só que, desta feita, no julgamento do Recurso Especial nº 1.389.952/MT, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, em 2016. Na ocasião, fora ajuizada ação civil pública para obrigar ao Estado de Mato Grosso a incluir em sua Lei Orçamentária Anual para a reforma do prédio que abrigava cadeia pública, situado na cidade de Mirassol D'Oeste/MT, ou construção de nova unidade prisional. Mesmo se tratando de uma lei de iniciativa do Poder Executivo, antevendo-se ao argumento daquela Unidade da Federação, da escassez de recursos, como meio de se furtar de cumprir com a realização de direitos fundamentais.

Desta forma, à luz do dever de atuar na proteção e realização dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário deve intervir nas políticas públicas e isso não pode ser classificado como violação do princípio da separação de poderes. De qualquer modo, essa intervenção precisa ser justificada e respeitar os limites apriorísticos da provocação dos legitimados, da constatação da violação estrutural de direitos fundamentais e da omissão sistêmica do Poder Público na proteção e realização desses direitos.

Este artigo, além dos três limites apriorísticos acima identificados, propõe que ainda deva ser observado mais um, que seria a justificativa da intervenção somente recairia nos problemas estruturais, que se caracterizam em casos complexos, plurifatoriais e policêntricos.

No entanto, sugere-se que essa intervenção seja justificada apenas em situações de violação estruturais de direitos fundamentais e omissão sistêmica do Poder Executivo nos casos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica e que o processo estrutural pode ser utilizado como instrumento de legitimação na plena observância dos direitos fundamentais.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Julgamento da Sessão Plenária com Repercussão, de 03.07.2023. Disponível em: [---

Revista da AJURIS - Porto Alegre, v. 51, n. 156, Junho, 2024](https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698#:~:text=Decis%C3%A3o%3A%20O%20Tribunal%2C%20por%20maioria,Municipal%20Salgado%20Filho%20e%20com. Acesso em: 16 jul. 2023.</a></p></div><div data-bbox=)

### 3 PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO

O processo estrutural pode representar um instrumento de legitimação das intervenções do Poder Judiciários em políticas públicas, assim como contribuir para a relação dos Poderes entre si, adequadamente ao princípio da separação de poderes adotado pelo Brasil.

No cenário complexo das políticas públicas, o papel do Poder Judiciário tem sido objeto de debates e reflexões, à medida que a busca pela concretização dos direitos fundamentais muitas vezes colide com desafios estruturais e omissões sistêmicas por parte do Poder Executivo. As decisões judiciais passaram a desempenhar papel significativo ao intervir em casos que envolvem a implementação e correção de políticas públicas, particularmente quando os direitos fundamentais dos cidadãos estão em jogo.

Decisões judiciais que, em certos casos, podem tratar de problemas complexos, plurifatoriais e policêntricos, estruturais, ou que, mesmo aparentando ser questões individuais, podem ter repercussões metaindividuais, como foi o caso nas origens do processo estrutural nos Estados Unidos, como exemplificado pelo caso “Linda Brown *versus* Board of Education”, em 1951<sup>23</sup>.

Nos litígios da justiça comutativa ou de soma zero, temos um perdedor e um ganhador. Nos litígios complexos, plurifatoriais e policêntricos, semelhantes às políticas públicas, há uma teia em que, ao puxar um fio, a tensão sistêmica é multipolar, resultando das interações entre todas as partes. As demandas que chegam ao Judiciário para discutir esses casos geralmente iluminam o problema com base em princípios e limites relacionados ao tema, como a reserva do possível, a razoabilidade das pretensões individuais, as restrições e garantias de um mínimo existencial, e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Ao ponderar princípios desse tipo, direitos individuais podem ser sacrificados em prol de objetivos coletivos, momento em que os direitos fundamentais demandam uma base regulatória de regras. No entanto, para

---

<sup>23</sup> BAUERMAN, D. *Formas de obtenção do cumprimento das decisões que determinam um fazer ou um não fazer: estudo do sistema norte-americano e sua adoção pelo sistema brasileiro*. Tese de Doutorado. Orientador: Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

que esses direitos não sejam vítimas de “julgamentos irracionais”, é necessária a existência de “medidas racionais” para guiar a ponderação<sup>24</sup>.

O processo estrutural difere da resolução tradicional de litígios e busca reestruturar as bases sociais de maneira a garantir a concretização dos valores constitucionais. Além disso, pode ser considerado um instrumento de legitimação da intervenção judicial nas políticas públicas, considerando a cooperação entre os poderes e a busca por soluções flexíveis para problemas complexos. Oferecendo uma abordagem mais eficaz e democrática para a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas, promovendo a concretização dos direitos fundamentais e a busca por soluções adaptáveis e sensíveis ao contexto.

Fiss propõe que o processo estrutural representa uma nova forma de adjudicação, na qual os valores incorporados nas Constituições recebem significado e expressão concretos no dia a dia das pessoas. A reforma estrutural reconhece que a ameaça aos valores constitucionais, imposta por operações de organizações burocráticas, deve ser protegida pelo Poder Judiciário. Diferente da forma de resolução de litígios que parte da ideia de que a sociedade está em condição de harmonia natural e busca restabelecer o *status quo*, argumenta que o processo estrutural nega a suposição de que o *status quo* seja justo. Segundo ele, para corrigir esse estado de injustiça, é necessária uma reestruturação que só pode ser alcançada por meio de uma reconstrução estrutural denotada por uma desconformidade. Essa reestruturação não se baseia nos interesses individuais, mas sim nos interesses constitucionais, visando construir uma nova realidade social<sup>25</sup>.

Para o autor, os tribunais são um ramo coordenado do governo e são partes integrantes do sistema político mais amplo. Os juízes devem ouvir uma ampla gama de interesses e justificar sua decisão com base em princípios publicamente aceitos, permanecendo independentes dos desejos dos litigantes e do corpo político, como forma de legitimação democrática de sua atuação estruturante.

---

<sup>24</sup> ALEXY, R. Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. 22, n. 66, Sep./Dic. 2002.

<sup>25</sup> FISS, O. M. The social and political foundations of adjudication. *Law and Human Behavior*, v. 6, n. 2, p. 121, 1982.

Sabel e Simon enfatizam que as decisões estruturantes, como remédio estrutural, devem ser fluidas, flexíveis e abertas a novas revisões à luz de novas experiências e conhecimentos. Eles defendem que, quando um problema estrutural é identificado, é possível que o Poder Executivo fiscalize, corrija, implemente e efetive uma determinada política pública e a submeta à homologação do Poder Judiciário. Isso proporciona às partes interessadas a oportunidade de alcançar entre si um novo arranjo institucional satisfatório, como forma de legitimação<sup>26</sup>.

Entretanto, há o desafio do processo estrutural proposto por Fiss ao conciliar o significado das normas de igualdade com a forma como o Poder Judiciário participa da fiscalização, correção, implementação e efetivação das políticas públicas, especialmente em situações de complexidade e incerteza normativas. Um único princípio mediador, estabelecido unilateralmente pelo Poder Judiciário, não seria capaz de fornecer a especificidade situacional e a orientação contextual necessárias para resolver conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica. O processo estrutural pode introduzir valores do Estado de direito, como participação, transparência e tomada de decisão fundamentada nas deliberações dos outros poderes. Em situações de conflitos complexos, plurifatoriais e policêntricos, o Poder Judiciário forneceria a arquitetura para comparar e construir soluções e paradigmas, chamando a atenção para um problema potencial, encorajando as partes interessadas a avaliar seu significado e causa, e, assim, estimulando a resolução<sup>27</sup>.

No julgamento do Tema nº 698, o STF apontou no sentido de que as decisões judiciais, ao invés de determinarem medidas pontuais a serem adotadas, devem indicar as finalidades a serem alcançadas e ordenar que a Administração Pública apresente um plano e/ou os meios adequados para atingir tais resultados.

Essa ideia já apresenta uma formatação em que o Poder Judiciário, ao perceber um estado de desconformidade, caracterizado pela identificação de um

---

<sup>26</sup> SABEL, C. F.; SIMON, W. H. *Democratic experimentalism*. Searching for contemporary legal thought. In: DESAUTELS-STEIN, J.; TOMLINS, C. (Eds.). *Columbia Public Law Research Paper*, Cambridge University Press, n. 14-549, 2017. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/2038](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2038). Acesso em: 21 jul. 2023.

<sup>27</sup> STURM, S. "Equality and the forms of Justice", 58 U. *Miami L. Rev.*, 51, p. 51-83, 2003.

problema de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, deve estabelecer uma agenda por meio de uma audiência pública, como prevê o Projeto de Lei (PL) n° 4.227/2019, para discutir alternativas e decidir pela execução de ações, implementando, de forma cooperativa entre os interessados/afetados, medidas não para a manutenção do *status quo* numa perspectiva de processo adversarial, mas numa perspectiva de processo estrutural, avaliando medidas a serem colocadas em prática para a extinção da desconformidade e o alcance de um estado de conformidade.

Embora as normas processuais, em especial as relacionadas ao processo constitucional, não estejam adaptadas para essa perspectiva processual, a recente decisão da Suprema Corte brasileira está alinhada com a proposta de Sabel e Simon<sup>28</sup> e de Violin<sup>29</sup>, os quais defendem que cabe ao Poder Executivo apresentar medidas estruturais visando alcançar a conformidade, as quais devem ser homologadas pelo Poder Judiciário, por uma certa avocação de poder, nas políticas públicas.

Em outras palavras, quando houver um estado de desconformidade, reconhecendo que um único princípio mediador estabelecido unilateralmente pelo Poder Judiciário não é capaz de oferecer uma solução para conflitos complexos, plurifatoriais e policêntricos, o caminho mais adequado para legitimar a intervenção é convocar todas as partes envolvidas para que apresentem um plano e/ou os meios adequados para se alcançar um resultado que possa estabelecer a conformidade<sup>30</sup>.

Essa abordagem visa equilibrar a atuação do Poder Judiciário no contexto das políticas públicas, reconhecendo a importância da sua intervenção em casos de desconformidade que afetam direitos fundamentais e valores constitucionais.

---

<sup>28</sup> SABEL, C. F.; SIMON, W. H. Democratic experimentalism. Searching for contemporary legal thought. In: DESAUTELS-STEIN, J.; TOMLINS, C. (Eds.). *Columbia Public Law Research Paper*, Cambridge University Press, n. 14-549, 2017. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/2038](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2038). Acesso em: 21 jul. 2023.

<sup>29</sup> VIOLIN, J. *Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Tese de Doutorado. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. Curitiba: UFPR, 2019.

<sup>30</sup> DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, p. 45-81, 2020.

O processo estrutural, como proposto por Fiss<sup>31</sup>, não busca apenas a manutenção do *status quo* ou a resolução pontual de litígios, mas sim a promoção de uma reestruturação que permita a construção de uma nova realidade social, alinhada com os princípios constitucionais. Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário, como um ramo coordenado do governo, assume papel relevante na proteção e promoção dos direitos fundamentais. No entanto, essa atuação deve ser pautada pela independência em relação aos interesses individuais e políticos, buscando fundamentar suas decisões em princípios publicamente aceitos e deliberações cuidadosas. Isso garante a legitimidade democrática da intervenção judicial, ao mesmo tempo em que respeita a separação de poderes.

A proposta de Sabel e Simon<sup>32</sup>, de permitir que o Poder Executivo elabore medidas estruturais e as submeta à homologação judicial, abre espaço para uma abordagem cooperativa entre os poderes. Essa abordagem, flexível e aberta a revisões, reflete a compreensão de que problemas estruturais podem ser complexos e multifacetados, exigindo soluções adaptáveis e sensíveis ao contexto.

No entanto, é importante considerar que a implementação dessa abordagem requer um cuidadoso equilíbrio entre a intervenção do Poder Judiciário e a autonomia do Poder Executivo na formulação e execução de políticas públicas. A decisão recente do STF, de indicar finalidades a serem alcançadas e solicitar um plano de ação da Administração Pública, é um exemplo dessa busca por equilíbrio, assegurando que a atuação do Judiciário seja direcionada a resultados efetivos.

Porém, a decisão não estabelece as diretrizes que devem ser seguidas para adotar essa nova forma de interação entre os poderes, necessitando regras processuais objetivas em atendimento do Estado de Democrático de Direito, sendo o processo estrutural o instrumento adequado para contribuir com a proposta, como pode servir como instrumento de legitimação da intervenção judicial.

---

<sup>31</sup> FISS, O. M. The social and political foundations of adjudication. *Law and Human Behavior*, v. 6, n. 2, p. 121, 1982.

<sup>32</sup> SABEL, C. F.; SIMON, W. H. Democratic experimentalism. Searching for contemporary legal thought. In: DESAUTELS-STEIN, J.; TOMLINS, C. (Eds.). *Columbia Public Law Research Paper*, Cambridge University Press, n. 14-549, 2017. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/2038](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2038). Acesso em: 21 jul. 2023.

## CONCLUSÃO

A abordagem explorada neste estudo, por meio da análise da literatura e de decisões judiciais, destaca uma questão que frequentemente ecoa no contexto da independência dos poderes e na busca pela harmonia entre eles. Ao longo desta análise, emergiu o limite da intervenção do Poder Judiciário na efetividade das políticas públicas como meio de proteção dos direitos e garantias fundamentais e alcance dos objetivos do Estado, que se revela como um farol orientador na evolução do Estado Social de Direito em direção a um Estado Democrático de Direito.

É inaceitável o argumento de que há impedimento da intervenção judicial nas políticas públicas amparada no princípio da separação de poderes, em especial quando o objeto está em torno de violação estrutural de direitos fundamentais e omissão sistêmica do Poder Executivo.

As conclusões extraídas da análise ilustram que, quando se defronta com desafios complexos, plurifatoriais e policêntricos, permeados por variáveis multifacetadas e tensões imprevistas, o Poder Judiciário desempenha um papel crucial na correção das políticas públicas. O que não pode ser classificado como uma incursão no núcleo essencial das funções administrativas de formulação dessas políticas, mas sim de uma atuação que busca conformidades prospectivas. Isso, respaldado pelo processo estrutural, permite ao Judiciário, quando instado pelos legitimados, buscar a conformidade com os direitos fundamentais, promovendo a efetividade dos princípios constitucionais.

Porém, a intervenção judicial precisa observar limites apriorísticos, devendo intervir somente quando houver provocações dos legitimados, violação estrutural de direito fundamental e omissão sistêmica do Estado na realização desses direitos. Especialmente quando envolver problemas estruturais.

Nesses contextos, quanto à análise do caso concreto pelos afetados, sob o controle do Poder Judiciário, o processo estrutural se mostra como uma alternativa viável para resolver casos complexos, plurifatoriais e policêntricos, orientados não pela restauração do *status quo*, mas pela construção de um estado de conformidade futura. Isso impede a repetição de desconformidades passadas e presentes.

Assim, o Poder Judiciário deve encontrar sua autorização para a intervenção nas políticas públicas não apenas na alegada reserva do possível pelo

Estado, na separação de poderes ou no mérito administrativo, mas também no comprometimento com a dignidade mínima dos indivíduos e no equilíbrio justo entre meios e objetivos. É importante recordar que a realização dos objetivos da ordem social e econômica não deve ser refém da inércia da vontade subjetiva dos administradores. Da mesma forma, princípios como a separação de poderes não devem obscurecer prestações positivas do Estado e a garantia dos direitos fundamentais, por se prestarem para proteger os interesses dos cidadãos, e não dos poderes entre si.

Portanto, o processo estrutural surge como uma abordagem que concretiza os valores constitucionais na realidade cotidiana, promovendo reestruturações que não apenas atendem aos direitos fundamentais, mas também buscam soluções cooperativas e adaptáveis para problemas complexos. Esse enfoque reforça a legitimidade democrática da intervenção judicial, ao mesmo tempo em que respeita o papel e a autonomia dos demais poderes na elaboração de políticas públicas que sejam eficazes e estejam em consonância com os princípios constitucionais.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, R. Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. 22, n. 66, Sep./Dic. 2002.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BARROSO, L. R. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018.

BAUERMAN, D. *Formas de obtenção do cumprimento das decisões que determinam um fazer ou um não fazer*: estudo do sistema norte-americano e sua adoção pelo sistema brasileiro. Tese de Doutorado. Orientador: Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

BENJAMIN, A. H. *et al.* *O meio ambiente na Constituição Federal de 1988*. Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, p. 363-398, 2005.

BOBBIO, N. *Era dos direitos*. São Paulo: Elsevier Brasil, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil de 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei* – PL nº 4527, de 15 de agosto de 2019. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, para criar o Capítulo XI-A, no Título I do Livro I, da referida Lei, para tratar das audiências públicas em processos jurisdicionais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2215659>. Acesso em: 6 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. *Recurso Especial nº 1.389.952/MT* (2013/0192671-0). Documento: 1327405, inteiro teor do acórdão. Site certificado. DJe 07.11.2016. 13 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional nº 45-9, de 29 de abril de 2004 – ADPF 45 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 819270/SP. Rel. Min. Gilmar Mendes. 23 set. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/772417288>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Julgamento da Sessão Plenária com Repercussão, de 03.07.2023*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698#:~:text=Decis%C3%A3o%3A%20O%20Tribunal%2C%20por%20maioria,Municipal%20Salgado%20Filho%20e%20com>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ*. Relª Min. Cármen Lúcia. 06.02.2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6047751> sob o número 5644744. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Recurso Extraordinário nº 429.903/RJ*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 25.06.2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6511667>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Recurso Extraordinário nº 592.581/RS*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 13.08.2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Súmula nº 279. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2174>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BUCCI, M. P. D. *O conceito de política pública em direito*. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSTANT, B.; HOFMANN, E.; O'KEEFFE, D. *Principles of politics applicable to all governments*. Indianapolis: Liberty Fund, 2003.

COSTA, B. A. O controle judicial nas políticas públicas: análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 50, n. 199, p. 255-269, 2013.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H.; OLIVEIRA, R. A. de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, p. 45-81, 2020.

FISS, O. M. The social and political foundations of adjudication. *Law and Human Behavior*, v. 6, n. 2, p. 121, 1982.

FREITASFILHO, R. *Judicialização da saúde e a distinção entre o controle e a intervenção*. TJDF, 2023. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2023/judicializacao-da-saude-e-a-distincao-entre-o-controle-e-a-intervencao>. Acesso em: 15 jul. 2023.

GRINOVER, A. P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. BOD GmbH DE, 2019.

MASTRODI, J.; IFANGER, F. C. de A. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, n. 9, p. 03-16, 2019.

MONTESQUIEU, C. de S. *O espírito das leis*. 2000.

SABEL, C. F.; SIMON, W. H. *Democratic experimentalism*. Searching for contemporary legal thought. In: DESAUTELS-STEIN, J.; TOMLINS, C. (Eds.). *Columbia Public Law Research Paper*, Cambridge University Press, n. 14-549, 2017. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/2038](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2038). Acesso em: 21 jul. 2023.

SCHWARZ, R. G. Os direitos sociais como direitos fundamentais e a judicialização de políticas: algumas considerações. *Revista da Ajuris-Qualis A2*, v. 43, n. 141, p. 265-292, 2016.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning, 2014.

STURM, S. "Equality and the forms of Justice", 58 *U. Miami L. Rev.*, 51, p. 51-83, 2003.

VIOLIN, J. *Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Tese de Doutorado. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. Curitiba: UFPR, 2019.

Submissão em: 20.12.2023

Avaliado em: 27.12.2023 (Avaliador A)

Avaliado em: 16.02.2024 (Avaliador B)

Avaliado em: 19.06.2024 (Avaliador C)

Aceito em: 20.06.2024