

O PODER JUDICIÁRIO SOB AS NOVAS  
DEMANDAS DO SÉCULO XXI: PERSPECTIVAS  
DE SOLUÇÕES NEGOCIADAS ENTRE  
AS INSTITUIÇÕES

*THE JUDICIAL POWER UNDER THE NEW  
DEMANDS OF THE 21ST CENTURY:  
PERSPECTIVES FOR NEGOTIATED SOLUTIONS  
BETWEEN INSTITUTIONS*

# O PODER JUDICIÁRIO SOB AS NOVAS DEMANDAS DO SÉCULO XXI: PERSPECTIVAS DE SOLUÇÕES NEGOCIADAS ENTRE AS INSTITUIÇÕES<sup>1</sup>

*THE JUDICIAL POWER UNDER THE NEW DEMANDS OF THE 21ST CENTURY: PERSPECTIVES FOR NEGOTIATED SOLUTIONS BETWEEN INSTITUTIONS*

*Leticia Moreira De Martini<sup>2</sup>*

## RESUMO

Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, voltada à análise da viabilidade de execução negociada das demandas coletivas do século XXI entre as instituições administrativas e judiciais. Compreende-se que a ineficácia do Estado levou paulatinamente à abertura das vias para a reestruturação do sistema de justiça no Brasil e de um novo modelo processual, incidindo na invasão, pelo Judiciário, das capacidades institucionais afetas aos demais poderes. Para minimizar as possíveis tensões institucionais, este artigo revela a necessidade de uma mediação entre as instituições e a sociedade civil, pautada na boa-fé, a fim de encontrar a melhor solução racional, coerente e segura.

**Palavras-Chave:** poder judiciário; interesses coletivos; demandas coletivas; execução negociada.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo proporcionar, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, uma análise acerca da possibilidade de resolução conjunta e negociada das demandas coletivas surgidas a partir do final do século XX, diante da percepção da dificuldade em encontrar respostas eficazes tanto na esfera administrativa como judicial.

A história da sociedade brasileira é flagrantemente marcada por violências, lutas de classes, imposições de interesses (Oliveira, 1999). Tudo isto fulminou em grande medi-

<sup>1</sup> Data de Recebimento: 05/11/2024. Data de Aceite: 05/11/2024.

<sup>2</sup> Mestre em Direito e Instituições do Sistema de justiça pela Universidade Federal do Maranhão (2021). Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá (2017). Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Faculdade UniBF (2022). Advogada do quadro efetivo da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. E-mail: leticiademartini@hotmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8006888078546817>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7753-8499>. Email: leticiademartini@hotmail.com.

da a construção de um espaço cívico em momento tempestivo e que pudesse garantir, de forma ordinariamente satisfatória, o mínimo desejável dos interesses sociais. Pelo contrário, à contramão deste modelo, criou-se uma frágil estrutura tendente a universalizar direitos na forma de microprogramas precários, que de modo algum poderiam servir para alavancar a proposta constituinte de 1988.

Por outro lado, a necessidade de dar força ao texto constitucional, mormente no que circunscreve à inafastabilidade jurisdicional e ao amplo acesso à justiça, levou à reestruturação do sistema de justiça brasileiro, conferindo maiores autonomias aos membros das instituições, sob a diretriz de fazer jus aos direitos reprimidos através da ausência ou ineficiência das políticas públicas.

Entretanto, o arranjo social que passou a se verificar, após as crises do capitalismo e disparidades regionais, propôs uma dinamicidade que refletiu umbilicalmente no modelo de gestão pública que a sociedade almejava. Consequentemente, tal modelo jamais poderia ser transposto e imposto sob o âmbito jurisdicional de forma rígida e padronizada, sem considerar as latitudes que naturalmente permeiam os conflitos coletivos.

Foram estes os desafios que se impuseram ao Poder Judiciário sob a forma de novas demandas coletivas, proporcionando resoluções que muitas vezes têm o condão de extrapolar o seu âmbito de cognição sumário, o que, se não for bem alinhado, pode gerar efeitos completamente reversos ao pretendido. Se é bem verdade que as capacidades institucionais afetas aos poderes, à primeira vista, não funcionam como simplificadoras de funções e esvaziadoras de conteúdos, quando tomadas de maneira indiscriminada e abusiva, certamente levam ao comprometimento dos próprios objetivos constitucionais, e ao invés de solucionar o problema proposto, criam mais um embaraço.

Nesses casos, portanto, este artigo traz como proposta a reunião de esforços por parte das instituições envolvidas e interessadas na resolução do conflito, com a finalidade de se chegar a um acordo consensual para o cumprimento das políticas públicas. A funcionalidade desta medida dependerá, com todo efeito, do grau de boa-fé e disposição participativa entre os envolvidos, demonstrando que não existe um modelo pré-pronto neste sentido, assim como nas fórmulas liberais arcaicas, mas envergaduras condizentes com cada realidade processual e dinâmica a ser adotada.

## **2 A NOVA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA: PRECURSIONISMO IDEOLÓGICO E ASCENSÃO DO JUDICIÁRIO**

Um dos principais nortes de inspiração da Revolução Francesa de 1789, e responsável por delinear o seu perfil histórico-sociológico, é o ideal individualista enquanto concepção regente da sociedade, que se caracteriza pelos meandros da limitação do Estado

nas liberdades individuais e da tripartição clássica dos poderes. Bobbio (2004, p. 84) afirma que tal concepção parte da premissa de que “o indivíduo isolado, independentemente de todos os outros, embora juntamente com todos os outros, mas cada um por si, é o fundamento da sociedade, em oposição à ideia, que atravessou séculos, do homem como animal político e, como tal, social desde as origens”.

No contexto revolucionário, assistiu-se à vitória de uma burguesia que, em distorção aos ideais de liberdade e igualdade propalados, assumiu uma postura refletora de princípios essencialmente formais, notadamente albergando seus interesses individualísticos, refratários às aspirações sociais fruto das mudanças e de uma nova realidade que se assistia à época. Ao constatar a nitidez dos objetivos de classe defendidos na Revolução, Marx chegou a afirmar que o homem tutelado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, era o burguês enquanto homem separado da comunidade e persecutor de seus fins egoísticos, tendo sido este documento submetido “a duas críticas recorrentes e opostas: foi acusada de excessiva abstratividade pelos reacionários e conservadores em geral; e de excessiva ligação com os interesses de uma classe particular, por Marx e pela esquerda em geral” (Bobbio, 2004, p. 91).

Considerando a Declaração Francesa como ainda mais “intransigentemente” individualista do que a Declaração Americana, Bobbio (2004, p. 80) destaca o conteúdo de liberdade revelado pela primeira vez através da Revolução Francesa e enunciado por Kant como “o direito de um povo a decidir seu próprio destino”. Os seus sentidos permeavam a “autodeterminação, como autonomia, como capacidade de legislar para si mesmo, como a antítese de toda forma de poder paterno ou patriarcal, que caracterizara os governos despóticos tradicionais” (Bobbio, 2004, p. 80).

Para Bobbio (2004, p. 85), “foram os princípios de 1789 que constituíram, no bem como no mal, um ponto de referência obrigatório para os amigos e para os inimigos da liberdade, princípios invocados pelos primeiros e execrados pelos segundos”. O art. 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão é expressivo neste sentido, ao invocar, na primeira parte, que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. Deste modo, qualquer associação política só passaria a existir sob o condão de assegurar a sobrevivência dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, a teor do disposto no art. 2º, o qual demanda referência implícita à ideia do “contrato social” de Rousseau. O art. 4º define a liberdade como o direito de poder fazer tudo aquilo que não prejudique o outro, a quem cabe o livre exercício dos mesmos direitos (Bobbio, 2004). Com todo efeito, esta tão proclamada igualdade era uma igualdade de cunho meramente político, enquanto preponderava a desigualdade econômica e social (Santos, C. C., 2004).

A autossuficiência e completude sistemática presente na filosofia individualista pre-

via o próprio direito de acesso à justiça simplesmente como “o *direito formal* do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 9, grifo do autor). A ideia que vigorava era a de que, enquanto um direito natural e, portanto, inerente ao homem, sua vigência na sociedade independia de qualquer ação do Estado no sentido de assegurá-lo. A nota típica dessa passividade estatal se resumia em verificar e agir quando tal direito sofria ingerência externa.

Essa compreensão atemporal marcou a necessidade de se atribuir uma carga positiva ao Estado, diante das observadas lutas de classes, disparidades, contradições sociais e reivindicações populares de toda ordem que acometeram o cenário brasileiro no final dos anos 70, quando se assistiu a direitos sociais sendo solapados diante de um regime ditatorial centralizador da economia e indutor de um processo acelerado de industrialização e modernização retardados, que não foram devidamente acompanhados de um projeto unificador e estruturante da sociedade, necessário para atender aos novos conflitos incidentes (Martini, 2021).

Somente no final do século XX, com as lutas pelo Estado de Direito, pelos direitos sociais e pela democracia, presenciou-se um conjunto de situações denominadas por Sposati (2003) como regulação social tardia, marcadas pela prática da universalidade da cidadania e pela busca da conquista dos direitos humanos, como o direito à educação e à saúde pública, este último com reconhecimento expresso somente na Constituição Federal de 1988, bem como os direitos difusos, como os de gênero, etários, de etnia e de opção sexual.

Uma nota interessante é que, concomitantemente à tentativa de construção de um projeto social e democratizante no Brasil, houve a invasão de políticas neoliberais (sob a influência do contexto internacional dos países de primeiro mundo, que já viviam a crise do *Welfare State*), alavancado os dilemas de uma “confluência perversa” (Dagnino, 2004) e fragilizando as garantias efetivas de programas sociais de âmbitos nacional, regional e local. Segundo Sposati (2003), esse cenário se sobreleva através da substituição dos direitos sociais e políticas sociais duradouras por ações sociais, ou seja, simples programas de governo não preocupados em promover a responsabilidade pública efetiva, mas apenas em resolver de forma emergencial as situações extremas, ocorrendo “uma precarização dos serviços, já que dirigidos aos mais pobres e, ao mesmo tempo, a má qualidade e precária cobertura das políticas passa a ser mais um agravante da miserabilidade dos ‘cidadãos potenciais’” (Sposati, 2003, p. 75).

Exemplo emblemático dessa concessão de benesses são os programas de transferência de renda, de valorações simbólicas e que visam manter a sobrevivência de setores populacionais ameaçados. “Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos ‘carentes’” (Dagnino, 2004, p.

158). Não se trata, portanto, da concessão plena e efetiva de direitos, mas de caridades, regulações *ad hoc* com prazo de validade, sem cunho universal, criando embaraços ao pleno acesso à justiça.

Assim sendo, a regulação legal tardia dos direitos sociais no Brasil não significou sua efetivação concreta, de modo que muitos desses direitos permaneceram como direitos de papel, sem passar pelas instituições políticas e pelos orçamentos públicos. “Embora estejam inscritos em lei, seu caráter difuso não os torna autoaplicáveis ou reclamáveis nos tribunais” (Sposati, 2003, p. 66). O que se viu, com efeito, é que muito embora tenha se assistido a todo um movimento de construção de um Estado democrático de Direito, fulcrado na nova ordem jurídica recém inaugurada com a Constituição de 1988 e a previsão de um núcleo de direitos fundamentais, não se podia falar em um aparato estatal condizente a esta lógica formal, fazendo brotar alternativas que culminaram na reestruturação do sistema de justiça brasileiro e seu arranjo junto aos demais poderes republicanos. Assim:

O Estado Democrático de Direito é, na verdade, uma fórmula de Estado Social que vai além de um projeto de bem-estar e proporciona uma inovação nas relações entre o “princípio democrático e o princípio (função) de garantia que advém das origens do constitucionalismo liberal, afetando diretamente um de seus pilares mais tradicionais, a separação/especialização de poderes/funções, quando cada uma delas ganha um papel renovado”. (Morais, 1988, p. 97-123). Tal mudança reflete em um rearranjo das relações intrapoderes e dos papéis peculiares de cada um. A jurisdição, nesse sentido, acaba sendo, através de uma crescente judicialização da política, alçada a um patamar de garante positivo dos conteúdos legislativos, ao realizar uma reviravolta na sua perspectiva clássica liberal, deixando de ser apenas um agente “encarregado do expurgo do sistema jurídico de textos infraconstitucionais em dissonância com a Constituição assumindo uma postura substancialista – não apenas procedimentalista – frente aos conteúdos constitucionais”. (Morais, 1988, p. 97-123) (Verbicaro, 2019, p. 102).

Sob o amálgama da necessidade de remediar o fracasso das políticas sociais, diante da carência social e do fundamento da inafastabilidade da prestação jurisdicional, presente de modo expresso no texto constitucional (art. 5º, XXXV), a nova ordem jurídica propôs uma reconfiguração orgânica do poder Judiciário, com visibilidade marcante no cenário nacional, o que se observa através da autonomia administrativa e financeira

concedidas, que permitiram, dentre outras atribuições, a participação direta do Poder na elaboração de seu orçamento (art. 99, §1º/CF). Também passou a ser de sua competência o provimento dos cargos de juiz que compõem o seu quadro (art. 96, I, “c”/CF), denotando a incorporação de um nível maior de liberdade e independência funcional. Em convergência, na perspectiva de atuação da Corte constitucional, questiona-se a tempo: “se a Constituição impõe prestações positivas ao legislador e se o STF é o guardião da Constituição por excelência, como justificar a omissão do segundo diante da inércia do primeiro?” (Silva, 2005, p. 130).

Ao tratar do contexto histórico-comparativo entre os modelos francês e norte-americano que serviram de palco para a expansão judicial global, Arantes (2007) analisa que, se por um momento a dinâmica adotada no Brasil procurou afastar-se do republicanismo democrático europeu, centralizado na hegemonia parlamentar em prol da igualdade, para adotar um modelo liberal de proteção às liberdades individuais por meio do controle judicial da “tirania da maioria”, por outro lado, pela via da promoção da igualdade, esta perspectiva liberal vai cedendo espaço para a configuração de uma instituição pautada na viabilização de direitos sociais e coletivos, mormente a partir da segunda metade do século XX. Dessa forma, o autor aponta dois enfoques complementares passíveis de contemplar o processo de expansão do Judiciário no Brasil: o primeiro, relacionado ao desenvolvimento e crise do Estado Providência, e o segundo, concretizado através da ampliação do acesso à justiça para os direitos coletivos, notadamente a partir da década de 70.

A bem da verdade, o argumento acerca da “tirania da maioria” tem sido utilizado como um dos principais catalisadores das funções judiciais na dinâmica político-administrativa. Toma-se por fundamento a ideia de que se mostra perigosa a eterna vinculação às decisões eleitas pelas maiorias populares, sem racionalizar acerca de sua real efetividade, pragmaticidade e promoção de direitos fundamentais, deixando-se conduzir tão somente pelo princípio majoritário, o qual, em sentido oposto, pode dificultar a imparcialidade das instâncias políticas, quando estas decidem influenciadas por pressões externas. Neste sentido, é como explica Arantes (2007, p. 83):

No caso americano, a experiência da primeira década de independência revelou que governos populares não estavam imunes ao arbítrio, e outras possibilidades de tirania – não só aquela promovida por um monarca absoluto – deveriam ser prevenidas. [...] Note-se, portanto, que os formuladores da Constituição americana divisaram a possibilidade da tirania para além do governo autoritário de um só, chegando a temer sua ocorrência também sob o governo eletivo

de muitos, ou seja, sob o governo democrático da maioria. Por essa razão, e contrariamente ao que fizeram os franceses, os americanos não afirmaram a supremacia do parlamento e, reconhecendo que o corpo legislativo não poderia ficar imune a controles, trataram de imaginar formas de limitar o seu poder político.

Sob a premissa de que só caberia a um poder majoritariamente eleito tomar as decisões e agir em prol da satisfação dos direitos fundamentais sociais, o poder Judiciário figuraria de mãos atadas diante da omissão e/ou inércia da Administração, “fazendo da discricionariedade um refúgio para a inação” (Perez, 2017, p. 80). “Nessas situações vê-se a jurisdição na tarefa de ordenar ao administrador que atue concretamente, de modo a eliminar sua omissão, além de eventualmente acautelar direitos e interesses que não possam aguardar pela ação efetiva das autoridades administrativas” (Perez, 2017, p. 80).

Ao mesmo tempo, outros atores do sistema de justiça tiveram seu espaço e suas funções institucionais remodeladas, propiciando o fortalecimento da nova dinâmica criada através da ordem jurídica vigente. Ao lado do Judiciário, o Ministério Público passa a ser visto como o defensor direto dos interesses precípuos da sociedade. Plínio de Arruda Sampaio, relator da subcomissão referente ao Poder Judiciário e Ministério Público, que compunham a Assembleia Nacional Constituinte de 1º de fevereiro de 1987, assim defendeu a separação das funções de representação da União com aquelas destinadas ao Ministério Público:

O SR. RELATOR (Plínio Arruda Sampaio): –Permita-me fazer uma observação. Esta também é uma emenda que será melhor analisada depois de apreciarmos uma questão de fundo. Havíamos proposto no projeto a diferença entre o Ministério Público e Procuradoria Judicial da União. E esta é uma questão realmente de fundo. Um é o homem que detém o mandato recebido do Chefe do Executivo, seja federal ou estadual. Na minha concepção, entraria no Capítulo do Poder Executivo, onde deverá merecer toda atenção. O Ministério Público é algo à parte. Por isso, defendemos que o Ministério Público seja proibido de representar interesses da União. Esta é uma atribuição privativa do Procurador” (Bretano, 2017, p. 25). O mesmo *lobby* é observado através das palavras do então deputado Osvaldo Macedo: “O Ministério Público será, ao mesmo tempo, o fiscal da lei, o defensor da sociedade e o advogado da União, ao contrário do que já ocorre em todos os Estados. O

Ministério Público é o Ministério Público, a advocacia do Estado é exercida por advogados com essa finalidade. E temos, em todos os órgãos federais e públicos, advogados que devem exercer a advocacia contenciosa em nome do Poder Público. Não deve caber essa função ao Ministério Público. Quando houver conflito de posições entre a defesa do direito da sociedade e a defesa de um órgão público, onde ficará o Ministério Público? Com dois corpos, um para representar a sociedade, outro para representar a União ou o Poder Público, sob um mesmo chefe? E uma contradição inaceitável (Brentano, 2017, p. 26).

Por outro lado, a criação do espaço institucional da Defensoria Pública no corpo da Constituição Federal de 1988 também se destaca no cenário desta nova jurisdição. Em estudo comparado, realizado em 2004 pelo Observatório Latino Americano de Política Criminal (OLAPOC) do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), sobre a situação normativo-institucional das Defensorias Públicas existentes em 31 (trinta e um) países da América Latina, Renault (2004, p. 7) revela que “o Brasil tem posição de destaque por conferir caráter constitucional à instituição incumbida de dar voz aos despossuídos no sistema de Justiça”, o que, segundo o autor, pode subsidiar o aporte de um padrão formal de maturidade democrática.

O caráter democrático da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por sua vez, foi apontado antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988. Segundo R. O. Silva (2011, p. 3), a criação da OAB, “em plena Revolução de 1930, assume um caráter ambíguo, haja vista ser este um órgão liberal dentro de um regime de exceção, o qual destituiu uma série de dispositivos ‘democráticos’, como: o Congresso, as Assembléias [sic] e Câmaras”. De outra ponta, as reações da OAB à intervenção dos militares em seu âmbito de independência institucional são exemplificadas por Motta (2006, p. 3): “Em 1970, a OAB conseguiu frustrar a intenção do governo Médici de cobrar o imposto sindical aos advogados, a despeito da existência de uma lei que dispensava deste recolhimento os profissionais que tivessem pagado a contribuição à Ordem”. Para R. O. Silva (2011), o ápice de mobilização da instituição ao lado da sociedade civil, em favor da abertura democrática, deu-se em 1977. Posteriormente, Motta (2006) destaca ainda a importante atuação da OAB em 1992, como um dos polos centrais que alavancou o processo de *impeachment* do presidente Collor.

Neste contexto, a autora (2006, p. 7) analisa que com a inauguração da nova ordem democrática, algumas medidas passaram a ser tomadas pelo Executivo, entre os governos de Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no

intuito de “dar um novo formato ao tradicional aparato estatal brasileiro”. Sob a vertente de “reformas”, as privatizações e o uso das medidas provisórias foram combatidos pela OAB, inclusive com o manejo das ações diretas de inconstitucionalidade, levando a consequentes conflitos com o poder administrativo.

O que a nova ordem jurídica prescreve, em sua fórmula central, é que a protuberância de um sistema de justiça, onde o Poder Judiciário assumia uma mobilidade frente aos demais poderes, só coexiste em um ambiente pautado na democracia e na valoração dos direitos fundamentais sociais.

### **3 OS INTERESSES COLETIVOS: DIREITOS SOCIAIS RECLAMÁVEIS JURIDICAMENTE**

As sociedades de massa, assim caracterizadas como populações modernas formadas por indivíduos que congregam os mesmos dilemas, pugnam pelos mesmos interesses e assemelham-se pelo fato de estarem situadas no tempo e no espaço em razão de complexidades e contradições abrangentes, são os expoentes das denominadas “aldeias globais”, cuja configuração desfez a necessidade adstrita de uma ligação jurídica antecedente, de maneira que apenas uma situação de fato pode vir a se tornar a responsável pela agregação episódica e conjuntural destes cidadãos (Appio, 2008; Bacal, 2010).

Como resultado, inaugura-se uma dinâmica processual fundada em um novo conceito de ação, que se insculpe sob um viés mais amplo e propenso à participação política. A jurisdição também descaminha em novo horizonte: antes direcionada unicamente à razão do direito objetivo, passa a servir como catalisadora de uma ordem mais atenta aos valores sociais (Bacal, 2010).

A expansão desses interesses coletivos comuns, aliada à nova perspectiva de acesso jurisdicional e dinâmica do processo, tornam-se importantes facilitadores na superação das barreiras capazes de dificultar a efetividade desses direitos. Cappelletti e Garth (1988) já atentavam para a importância e necessidade da conexão processual, quando se via que uma demanda individual pode se tornar desestimulante, ante a fragilidade do indivíduo isolado, sua parca capacidade econômica e indisposição para o enfrentamento de todas as burocráticas fases processuais. Além disso, a indenização individual não representa, nem de longe, a justa sanção a que o infrator teria o dever de cumprir em prol de uma coletividade, tornando letra-morta a função educativa e fomentando, por consequência, a continuidade da prática questionada. Ainda, ante a dispersão das partes interessadas em razão da fragmentariedade do direito proposto, sua reunião processual constitui medida estratégica e redistributiva. Portanto, diante de uma sentença de procedência a ser por todos aproveitada, sem a necessidade da propositura de ações individu-

ais dependentes da sorte de julgamentos futuros, evita-se julgamentos contraditórios e ao mesmo tempo estimula-se a economia processual, de modo a fomentar a isonomia e contribuir no incremento do acesso à justiça (Campanella, 2018). Neste sentido:

*No caso brasileiro, os direitos fundamentais de terceira geração, tais como o direito a um meio ambiente saudável, passam a desempenhar um relevante papel na pauta de expectativas dos cidadãos. A tutela jurisdicional coletiva está vocacionada a discutir o tamanho do Estado e o grau de sua intervenção na economia, especialmente no tocante aos serviços públicos concedidos à iniciativa privada. Considerando-se o fato de que “o processo tradicional representa uma desvantagem dificilmente superável para a tutela dos interesses supraindividuais”, impõe-se um novo modelo de tutela coletiva, forjado na superação do paradigma individual-dispositivo e vocacionado à efetividade (Appio, 2008, p. 148, grifos nossos).*

Segundo pesquisa realizada por Castro (1997), em 1994, o perfil dos acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) ainda demonstrava flagrantemente um direcionamento à proteção dos interesses privados, impactando negativamente a implementação de políticas públicas, de forma que o Tribunal não teria servido, naquele momento, como um “meio eficaz de balizamento institucional (através da proteção de direitos) de políticas oficiais” (Castro, 1997, p. 16). Por outro lado, pode-se constatar uma mudança comportamental na atuação do Judiciário brasileiro contemporâneo, propiciando um alargamento da reclamação de interesses coletivos inseridos em demandas coletivas, visando à sua efetiva proteção e viabilização social enquanto detentores da condição de direitos.

Sob estes vieses, constrói-se a expansão do Judiciário brasileiro na vida dos cidadãos, motivado pela agregação e solidarização social, condutores de uma cidadania afirmativa. É de se perceber que as faíscas desta dinâmica atingiram a instrumentalística processual, propiciando uma abertura às demandas sociais, com a insurgência e mobilização de novos atores aptos a reclamarem um agir do Estado na defesa e/ou garantia de seus direitos constitucionais (Verbicaro, 2019). Em resultado, o direito processual aproximou-se do direito constitucional, verbalizando o culto a uma tutela jurisdicional coletiva.

Uma das consequências diretas dessa nova performance judiciária resultou em uma atuação mais desinibida dos padrões formais da literalidade jurídica, necessária para abarcar as diversas questões sociais originadas de um mundo tão desigual e sequejado pelas atrocidades humanas vivenciadas no decorrer do século XX. Se, nas palavras de Grinover (2010, p. 13), “o primeiro dogma do Estado liberal a ser quebrado foi

o da atividade legislativa, como sendo a preponderante sobre os demais poderes”, o segundo “foi o da atividade jurisdicional prestada por um juiz que represente apenas *la bouche de la loi*”.

Uma das grandes polêmicas que atravessa esse tema inicia-se quando o Judiciário se depara com os casos de grande repercussão social, os quais muitas vezes demandam uma interdisciplinaridade não inerente à esfera jurídica. Na imensidão destes “casos difíceis”, os Tribunais vêm adequando-se a toda essa transformação, de modo que, se o dinamismo da sociedade reflete diretamente na flutuação das políticas públicas exigidas, como imaginar uma atuação judiciária diferente, pautada em fórmulas únicas e genéricas? É fato que o ideário liberal e individualista, firmado sob um Estado neutro, apático e equidistante, já não cabia nos moldes do que se propunha consagrar como Estado social. “Assim, transformar a realidade passa a ser visto como a consequência lógica de um programa estruturante que tem por escopo combater as disparidades sociais, reverso do que predisponha a natureza gerida pelo Estado liberal” (Martini, 2021, p. 45). Nesta linha:

[...] tendo que assumir funções que vão da saúde às telecomunicações, da educação aos portos de navegação ou aeroportos; da vigilância sanitária à defesa nacional, da manutenção de sistemas de previdência à intervenção urbanística, entre muitas e muitas outras, torna-se evidentemente impossível catalogar-se a partir de fórmulas vinculantes todos os modos de atuação das autoridades públicas. Aliás, ainda que possível, talvez fosse indesejável a existência desse catálogo universal de condutas que fizesse do administrador público um carimbador autômato, um mero verificador de fatos concretos para aplicar o direito posto como “longa manus” da vontade do legislador. Afinal a realidade socioeconômica é constantemente mutável, as ações exigidas da Administração de ontem são distintas das ações de hoje, que serão distintas das que passarão a ser imperiosas amanhã. O direito posto não é insensível a essa realidade e tende a se tornar mais flexível, mais processual e mais principiológico de modo a conservar-se eventualmente íntegro e estável diante da flutuação constante e imprevisível da realidade (Perez, 2017, p. 68, grifo nosso).

Com efeito, a problemática incide quando o Judiciário, na busca da resposta social demandada, adentra na capacidade institucional originalmente afeta a outro Poder. Nestes casos, tendo em vista os elementos de racionalidade decisória que devem ser

equacionados no caso concreto, vislumbra-se que as habilidades típicas de cada esfera acabam funcionando como arranjos presumidos, quando o que se busca, em verdade, é a efetividade dos comandos constitucionais. A capacidade inicial de um Poder em ofertar uma resposta não blinda os demais Poderes de buscarem alternativas e de compartilharem suas soluções, as quais, em todo caso, deverão ter sempre por fim último a satisfação dos interesses sociais:

[...] a teoria das capacidades institucionais nem sempre levará o magistrado a adotar uma postura formalista, isto é, de autocontenção diante das preferências do processo político majoritário. Será preciso avaliar, em cada caso, e levar em consideração elementos empíricos, qual o órgão com maior aptidão para ocupar a posição de protagonista em um determinado processo decisório. Em outras palavras, o juiz deverá verificar se a instância decisória reúne as condições para tomar a melhor decisão no caso concreto. Se esta aptidão não se fizer presente, ou o Judiciário se mostrar mais apto para tomar uma decisão mais consentânea com a Ordem Constitucional, caberá ao magistrado adotar o comportamento incisivo que lhe exija a Constituição, podendo mesmo declarar a inconstitucionalidade de uma eventual decisão tomada pelo Legislativo ou pelo Executivo (Abraham; Castro; Farias, 2016, p. 32).

Os efeitos imprevistos que a confluência dessas capacidades institucionais pode operar, causando tensões interinstitucionais, “[...] interferem, portanto, no espaço reservado aos demais poderes, suprimindo as prerrogativas inerentes ao sistema representativo e impondo suas concepções próprias acerca do tamanho do Estado” (Appio, 2012, p. 136). Essa atuação pode revelar que muitas vezes o Judiciário não dispõe de todo o aparato necessário para decidir de forma satisfatória em determinada demanda, possibilitando a reunião de informações advindas de outras esferas de Poder, as quais são as detentoras primárias dos conhecimentos técnicos especializados que lhes imprimem a tarefa de agir neste sentido, conforme os meios e o tempo necessário para a melhor realização do resultado.

De fato, se a definição das capacidades de uma instituição para formular respostas para certos problemas depende do seu desenho normativo e das condições fáticas sob as quais ela desempenha as suas atividades, distinções abstratas a respeito do que compete a cada instituição decidir servem, no máximo, como argumentos extra-ins-

titucionais que podem (e não devem) orientar a discussão quando não for possível definir claramente as capacidades institucionais ou houver problemas de incomensurabilidade no cruzamento de méritos e deméritos de diferentes instituições. Por tal motivo, buscar, por exemplo, resolver tensões interinstitucionais entre o Legislativo e o Judiciário apelando para classificações rígidas como “questões de direito/judiciáveis” e “questões políticas” ou “questões de princípio” e “questões de política” (definida sobre as bases da distinção entre principles e policies de Dworkin) é recorrer a uma estratégia de argumentação tipicamente não orientada para a comparação das capacidades de diferentes e concretos atores institucionais (Arguelles; Leal, 2011, p. 22-23).

Para esses casos mais obscuros e que permeiam órbitas alheias à previsibilidade comumente praticada, a busca da solução adequada, ou seja, a melhor solução possível para determinada demanda, deverá partir de uma mediação sob a qual se proponha um abandono de ideais pré-concebidos e condutas universalizantes, demandando uma nova cultura jurídica em constante e desafiador processo de implantação.

#### **4 AS DECISÕES PARTICIPATIVAS E SUA FUNCIONALIDADE NO NOVO MODELO DE GESTÃO PROCESSUAL**

As novas demandas do século XXI, conflitos cujas insurgências tiveram suas origens desde meados do século XX com os desdobramentos resultantes das grandes violações aos direitos humanos, propiciando o alargamento das demandas por interesses coletivos *lato sensu*, as quais implicam em atuações conectivas, intersetoriais, além de conhecimentos técnicos que caracterizam toda a complexidade que as permeia, representam verdadeiros litígios de natureza estrutural. Este novo conceito abriga uma noção de demanda que se perfaz em um sistema marcado pela concentração de inúmeras variáveis que interferem no tradicional modelo processual individual, necessitando da ampliação do leque de atores participantes na construção da decisão do caso concreto. Assim, se a sociedade se viu cada vez mais impositiva em seus anseios, notadamente sua participação na estrutura desse modelo processual tornou-se um elemento de destaque. Em didática explicação acerca do tema, o Superior Tribunal de Justiça afirma a importância dos litígios estratégicos e sua natureza estrutural:

[...] 6 - Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor

por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual. 7- Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo (REsp 1.854.842/CE, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 02/06/2020, grifos nossos).

De fato, quando a população contribui ativamente na efetivação de suas garantias constitucionais, fomenta o exercício da cidadania e o controle social, em cooperação com o Poder Público para uma maior eficácia dos programas sociais, aparatos materiais de instrumentalização dos interesses coletivos. Este processo de interação afigura-se como um ideal de participação política democrática, representando o exercício da cidadania tanto em sentido formal, como material, e fortalecendo a construção de uma sociedade livre e igualitária. Neste sentido, a aferição da qualidade da democracia deve estreita pertinência ao grau de participação popular na enseada de seus direitos, de tal modo que a verdadeira legitimidade democrática “somente ocorrerá com maior amplitude se houver participação dos cidadãos e da sociedade no Estado, rompendo com a representatividade meramente formal e demonstrando que a democracia não é apenas um regime político, mas é um direito da humanidade” (Campanella, 2018, p. 185). Assim:

A disseminação dessa concepção de cidadania foi expressiva, e ela orientou não só as práticas políticas de movimentos sociais de vários tipos, mas também mudanças institucionais, como as incluídas na Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”. Foi graças a essa disseminação que, diferentemente de outros países do continente, no Brasil a expressão “cidadania” esteve longe de se limitar a meramente designar o conjunto da população, mas foi preenchida por um significado político claro (Dagnino, 2004, p. 155).

Neste panorama, tendo em vista a necessidade de organização de um aparato capaz de orientar a atuação do Ministério Público em questões sociais complexas e causadoras de efeitos sistêmicos, a Proposta de Recomendação nº 02, de 07 de agosto de 2017 (Proposição nº 1.00720/2017-02), que tem por enfoque as políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, prevê a necessidade dos órgãos de execução do Ministério Público difundirem informações e práticas capazes de estimular a interação entre a sociedade civil e o poder público, a fim de identificar as principais demandas sociais e as políticas públicas prioritárias (art. 1º). Além disso, a Proposta prescreve como medidas para o real conhecimento dos problemas sociais, dentre outras, a priorização do diálogo com a população por meio da participação e realização de audiências públicas (art. 3º).

O art. 4º da referida Proposta, ao contemplar diretrizes voltadas ao seu objeto, estabelece a necessidade de realização de audiências públicas e/ou reuniões públicas antes da propositura de medidas judiciais ou extrajudiciais, convocando os representantes dos grupos passíveis de serem atingidos pelas medidas (IV); a atuação destinada à implementação de políticas públicas socialmente necessárias (VII); a atenção para as possíveis repercussões sistêmicas ocorridas na implementação das políticas públicas, seja por meio de medidas judiciais ou acordos firmados (IX); a necessidade de diligenciar com o objetivo de obter a cooperação de órgãos técnicos especializados em determinada política pública a ser efetivada (X); e a priorização de tentativas de acordos com o Poder Público antes de buscar a resolução pela via judicial (XII).

A atuação planejada, prioritária e em cooperação com a sociedade e com o Estado apresenta-se também como medida de contenção de situação caracterizada como estado de coisas inconstitucional, o qual se manifesta quando a violação de direitos fundamentais for grave, permanente e generalizada, afetando um número amplo e indeterminado de pessoas, podendo ser provocada por omissões reiteradas dos órgãos estatais, e demandando a construção de uma solução onde haja o envolvimento de todos os órgãos responsáveis, tendo em vista a adoção de mudanças estruturais (art. 5º).

Naqueles conflitos sociais mais complexos e de maior relevância e repercussão social cuja Proposta visa subsidiar, e que envolvem mais de uma área de atuação, o desempenho do Ministério Público deverá se manifestar de forma colaborativa, com a realização de diagnósticos prévios e adoção de estratégias conjuntas voltadas à participação comunitária, de modo que a escolha da melhor metodologia de trabalho tenha como parâmetros a solução acordada e a utilização de procedimento de projeto social ou outra ferramenta que se disponha a agregar todos os interessados, entes públicos e privados (arts. 6º e 7º).

Para Dagnino (2004), se em determinado momento histórico houve a isenção do

Estado enquanto garantidor de direitos e o conseqüente encolhimento de suas responsabilidades sociais, necessariamente, houve a transferência destas responsabilidades para a sociedade civil. Neste sentido, poder-se-ia falar em uma verdadeira identidade de propósitos entre os projetos políticos neoliberal e democrático, cuja confluência teria por vértice a participação popular. Assim, longe de significar um maniqueísmo, mas “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (Dagnino, 2004, p. 142).

Em uma perspectiva atual, demanda-se um esforço para a criação de espaços públicos onde o poder do Estado possa ser compartilhado com a sociedade inclusive na tomada de decisões, permitindo o delineamento do novo alcance do conceito de cidadania enquanto materialização de um conjunto de direitos no sistema político-jurídico. Nas palavras de Dagnino (2004, p. 154):

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social, etc.). Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos (Telles, 1994, p. 46). Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam se consolidar como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social (grifos nossos).

As demandas conflitivas da natureza e envergadura que se discute, quando levadas à esfera judiciária, criam embaraços que desafiam a própria lógica de um poder que não fora originariamente criado pra atuar sob as vicissitudes e as singularidades de uma sociedade cujos padrões modificam-se conforme as suas necessidades. Com efeito, a discricionariedade técnica da Administração não foi levada para a seara jurídica – e nem poderia –, de forma que a escolha da melhor decisão deverá estar pautada no equilíbrio de razões, construído por meio do diálogo entre as instituições envolvidas e a sociedade civil interessada.

Essa proposta tem por vantagem, além de minimizar as tensões interinstitucionais, buscar um modelo cooperativo e dinâmico de processo, que tenha por objetivo encontrar a melhor solução para o caso concreto, aquela guiada pela segurança jurídica,

racionalidade, coerência, consistência e toda uma argumentação capaz de evitar quaisquer traços de subjetivismos ou impessoalidades em suas linhas decisórias. Sobre o conceito de segurança jurídica proposto e a problematização que o envolve, Habermas (1997) descreve um novo modelo jurídico teórico que busque decisões corretas para o caso concreto, garantindo assim a segurança jurídica “em outro nível”, sem que haja uma resposta universal e já construída para todos os problemas. Desta forma, na medida em que esta segurança passa a depender do procedimento, a cada indivíduo passam a ser destinados os direitos que lhe são próprios, de forma materialmente justa e equitativa, através de argumentos relevantes e não arbitrários. Segundo o filósofo alemão:

[...] um sistema de direitos que não é formado apenas e *a fortiori* de ‘regras’ que incluem procedimentos de aplicação, como pretende o positivismo, não pode garantir o mesmo grau de previsibilidade de decisões judiciais, obtido em programas condicionais. O conceito clássico de segurança jurídica, cujas implicações racionais foram analisadas, por exemplo, por Lon Fuller, exige uma estrutura de regras que ultrapassa um sistema jurídico complexo e auto-referencial, construído com regras, princípios e determinações de fins. A segurança jurídica, apoiada sobre o conhecimento de expectativas de comportamento inequivocadamente condicionadas, representa ela mesma um princípio que pode ser contraposto, *in casu*, a outros princípios (Habermas, 1997, p. 273).

O objetivo central desta proposta de execução negociada de políticas públicas e interesses coletivos, é, de fato, dar efetividade aos programas definidos na Constituição Federal, realizando-os em sua máxima medida. Espera-se, por meio da boa-fé entre as partes, bem como de sua real colaboração processual, que a noção de cumprimento forçado se transfunda para um modelo que permita uma abertura e pluralidade decisória, reclamando, mais uma vez, um agir jurisdicional apartado das tradições formalistas típicas do liberalismo clássico.

Em que pese o direito brasileiro não dispor de sanções penais impostas para compelir ou penalizar o agente público omissivo, tal comando, em verdade, não se reveste de eficácia prática e utilitária capaz de determinar a realização da política pública. A resposta que a coletividade almeja não se esbarra sob determinações revanchistas. Com efeito, a carência social persiste, endossada pela pecha do desprestígio que a decisão judicial acaba carregando consigo, de maneira a reforçar a evidência de que a execução forçada se mostra cada vez mais questionável: impelida como sanção à prática de atos ilícitos, sobrevém uma enorme carga de imoralidade e reprovabilidade, que em nada contribui

para solucionar as demandas de forma harmônica. Em última análise, “na supercomplexidade da vida social pós-moderna, as fórmulas árcicas de coercitividade judicial tendem, em razão da sua ingenuidade simplificadora, a falhar. Aliás, elas vão na contra-mão de um mundo em que se assiste à disseminação de ‘técnicas leves de interferência social’” (Costa, 2016, p. 119).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do Estado mínimo à falência de um Estado (Mészáros, 2015) de regulação social tardia, as duas formas de liderar as aspirações populares mostraram-se insuficientes diante da emergência e variedade de demandas, da dinamicidade da sociedade, da complexidade dos problemas e da continuidade das contradições impostas por um modelo de exploração capitalista cujo metabolismo vinha se desenvolvendo e alavancando índices em uma corrida frenética visando alcançar os patamares internacionais.

A repartição tripartida de competências entre os poderes, tão bem pensada sob os moldes liberais, cederia espaço para a reconstrução de um sistema de justiça com funções orgânicas e não exaustivas, porém fundamentalmente apoiadas no texto constitucional de 1988. A necessidade iminente era de dar voz às políticas previstas em normas de eficácia programática com conteúdos genéricos, transformando em força cogente estes comandos constitucionais.

O que se viu, e se vê, em grande medida, é o Judiciário – e principalmente este, enquanto principal ator responsável pelo processo de judicialização dos interesses coletivos e das políticas públicas – “perdido” em meio a um conturbado cenário de burocracia administrativa, pluralidade de matérias e excessiva tecnicidade, impondo a necessidade de um artefato político em um mundo jurídico que fora ensinado para atuar de forma padronizada e previsível. Portanto, pretensões isoladas de cunho ativista viram-se fadadas ao fracasso, ao “mais do mesmo” de uma dinâmica processual morosa e de uma justiça ilhada de reclamações e urgências por todos os lados. Aliás, bem vistas as coisas, o isolacionismo nunca se mostrou uma alternativa viável, seja por meio do rigor do individualismo liberal que isolava o indivíduo da sociabilidade, seja em razão da grandeza autoimposta ao Judiciário.

A transposição de lógicas decisórias, com efeito, não serviu para corresponder à noção de civilidade que se almejava com a nova ordem jurídica inaugurada. E note-se que não se está falando em adversários; não se pretende trazer a menção popular que afirma que quando não se pode lutar contra o inimigo, alia-se a ele. Nenhum poder republicano pode ser visto como inimigo do outro. Administração e Judiciário não são adversários, muito menos inimigos. Seu objetivo comum deve ser a busca pelos interesses da cole-

tividade, assim partilhados e perseguidos conjuntamente. Este é, em última análise o fundamento de um Estado democrático de Direito.

Nesse sentido, tendo em vista a persecução dos objetivos traçados no pacto cívico constituinte, a proposta de negociação de políticas públicas entre as instituições envolvidas e a coletividade atingida é medida de ação revolucionária no bojo da justiça brasileira, e que emana de uma dinâmica processual desvinculada de ritos formais, e precipuamente, de uma mudança de mentalidade que deve se articular entre os atores deste novo arranjo sistemático.

Para tanto, a máxima realização dos direitos fundamentais sociais necessita de um justo equilíbrio de razões e propostas, onde prevaleça uma noção de realidade e factuabilidade pautadas na boa-fé e na vontade colaborativa, alicerces do que se espera de um modelo cooperativo de processo efetivamente voltado para a resolução dos interesses da sociedade.

## **THE JUDICIAL POWER UNDER THE NEW DEMANDS OF THE 21ST CENTURY: PERSPECTIVES FOR NEGOTIATED SOLUTIONS BETWEEN INSTITUTIONS**

### **ABSTRACT**

This is a bibliographic and documentary research aimed at analyzing the feasibility of negotiated execution of collective demands in the 21st century between administrative and judicial institutions. It is understood that the ineffectiveness of the State has gradually led to the opening of avenues for the restructuring of the justice system in Brazil and of a new procedural model, resulting in the invasion, by the Judiciary, of the institutional capacities of the other branches of government. To minimize possible institutional tensions, this article reveals the need for mediation between institutions and civil society, based on good faith, in order to find the best rational, coherent and safe solution.

**Keywords:** judicial power; collective interests; collective demands; negotiated execution.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus; CASTRO, Diana; FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das capacidades institucionais e reserva do possível no julgamento do RE nº 592.581-RS. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, v. 14, n. 2, p. 18-51, 2016. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Desktop/330-Texto%20do%20artigo-668-1-10-20170424.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.
- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.
- APPIO, Eduardo. **Discricionariedade política do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.
- ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELLAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: F. Konrad Adenauer; São Paulo: Edunesp, 2007, p. 81-115. Disponível em: [https://pt.scribd.com/doc/31282009/Judiciario-entrea-justica-e-a-politica?campaign=VigLink&ad\\_group=xxc1xx&source=hp\\_affiliate&medium=affiliate](https://pt.scribd.com/doc/31282009/Judiciario-entrea-justica-e-a-politica?campaign=VigLink&ad_group=xxc1xx&source=hp_affiliate&medium=affiliate). Acesso em: 04 mar. 2020.
- ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e ao absurdo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24322/O\\_argumento\\_das\\_capacidades\\_institucionais.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24322/O_argumento_das_capacidades_institucionais.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 10 jun. 2019.
- BACAL, Eduardo A. Braga. Acesso à justiça e tutela dos interesses difusos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, n. 5, p. 262-291, jun. 2010. Disponível em: [https://2019.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content\\_type:4/interesses+difusos/WW/vid/216272017](https://2019.vlex.com/#search/jurisdiction:BR+content_type:4/interesses+difusos/WW/vid/216272017). Acesso em: 16 maio 2019.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 fev. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 1.854.842**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 02 de junho de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=110591713&num\\_registro=201901607463&data=20200604&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=110591713&num_registro=201901607463&data=20200604&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 20 maio 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento**

**de Preceito Fundamental 347.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Requerido: União. Relator: Min. Marco Aurélio, 09 de setembro de 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343623422&ext=.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRENTANO, Alexandre. **Gênese e história política da Advocacia-Geral da União (AGU).** 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/168981>. Acesso em: 02 mar. 2020.

CAMPANELLA, Fabiana Leonardi. **A atuação do Ministério Público no controle das políticas públicas.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21979>. Acesso em: 11 maio 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, jun. 1997, p. 147-156. Disponível em: [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34\\_09.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34_09.pdf). Acesso em: 29 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. **Diário Eletrônico no CNMP**, Caderno Administrativo, Brasília, DF, n. 119, 27 jul. 2018. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 18 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Proposta de Recomendação nº 02, de 07 de agosto de 2017 (Proposição nº 1.00720/2017-02). Dispõe sobre a atuação do Ministério Público em Políticas Públicas Efetivadoras de Direitos Fundamentais e estabelece diretrizes para a realização ou o referendo de acordos. Brasília, DF, **Corregedoria Nacional do Ministério Público**, 2017. Disponível em: [https://cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Propostas\\_de\\_Resolucao/Proposta\\_Recomendacao\\_Politicas\\_Publicas\\_Direitos\\_Fundamentais.pdf](https://cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Propostas_de_Resolucao/Proposta_Recomendacao_Politicas_Publicas_Direitos_Fundamentais.pdf). Acesso em: 20 maio 2020.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 59, p. 109-136, jan./mar. 2016. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo\\_](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_)

Jose\_da\_Fonseca\_Costa.pdf. Acesso em: 07 maio 2020.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, nº. 5, p. 139-164, outubro de 2004. Disponível em: [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1134\\_17/mod\\_resource/content/1/Dagnino%20Pol%C3%ADtica%20e%20Sociedade.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1134_17/mod_resource/content/1/Dagnino%20Pol%C3%ADtica%20e%20Sociedade.pdf). Acesso em: 03 jan. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/1964/1969&gt>. Acesso em: 05 ago. 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARTINI, Leticia Moreira De. **Os interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística e o sistema de justiça**: a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Maranhão no período de 2015 a 2020. Curitiba: CRV, 2021.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo, 2015.

MOTTA, Marly Silva da. A Ordem dos Advogados do Brasil: entre a corporação e a instituição. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 32-37, dez. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6801/1674.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 mar. 2020.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os Sentidos da Democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

PEREZ, Marcos Augusto. Controle da discricionariedade administrativa. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 63-82.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A Defensoria Pública e a reforma do Judiciário. In: BRASIL. Ministério da Justiça. **Estudo diagnóstico**: Defensoria Pública no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2004, p. 7-8.

SANTOS, Christianine Chaves. **Ações coletivas e coisa julgada**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

SILVA, Rafael Oliveira da. Ordem dos Advogados do Brasil: espaço de história e de ação política. In: **XIX SEMANA DE HUMANIDADES**, Natal, CCHLA, 2011, p. 1-10. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/shXIX/anais/GT29/ORDEM%20>

DOS%20ADVOGADOS%20DO%20BRASIL%20-%20%20ESPA%C7O%20DE%20HIST%D3RIA%20E%20DE%20A%C7%C3O%20POL%CDTICA.pdf.

Acesso em: 02 mar. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da (org.). Interpretação constitucional. *In*: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 115-143.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. **Intervenção Social**, nº 27, p. 63-88, 2003. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0044509.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2023.

VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da política, ativismo e discricionariedade judicial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.