

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE ESTUDOS SUPERIORES DE BACABAL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E FILOSOFIA
CURSO DE DIREITO BACHARELADO

RODRIGO LICAR COSTA

GOVERNANÇA JUDICIAL COLABORATIVA: o papel do diálogo institucional na efetividade das decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas

RODRIGO LICAR COSTA

GOVERNANÇA JUDICIAL COLABORATIVA: o papel do diálogo institucional na efetividade das decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito
Bacharelado da Universidade Estadual do
Maranhão como requisito para obtenção
do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Pedro Henrique
Gonçalves Clementino.

Costa, Rodrigo Licar.

Governança judicial colaborativa: o papel do diálogo institucional na efetividade das decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas / Rodrigo Licar Costa. - Bacabal - MA, 2026.

72 f.

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) - Universidade Estadual do Maranhão, Campus Bacabal, 2026.

Orientador: Prof. Esp. Pedro Henrique Gonçalves Clementino.

1. Governança judicial colaborativa. 2. Diálogo institucional. 3. Políticas públicas. I. Título.

CDU: 342.56:35.072

RODRIGO LICAR COSTA

GOVERNANÇA JUDICIAL COLABORATIVA: o papel do diálogo institucional na efetividade das decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito
Bacharelado da Universidade Estadual do
Maranhão como requisito para obtenção
do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: 16/07/2026

BANCA EXAMINADORA:

Documento assinado digitalmente
 **PEDRO HENRIQUE GONCALVES CLEMENTINO**
Data: 21/07/2026 15:43:21-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Esp. Pedro Henrique Gonçalves Clementino (Orientador)

Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente
 **MEIRELENE PEREIRA FROES LIMA**
Data: 21/07/2026 23:19:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Esp. Meirelene Pereira Fróes Lima

Universidade Estadual do Maranhão

**KEILA DA SILVA
FERREIRA**
CASTRO:04026785327

Assinado de forma digital por
KEILA DA SILVA FERREIRA
CASTRO:04026785327
Dados: 2026.07.22 11:32:02 -03'00'

Prof.^a Esp. Keila da Silva Ferreira Castro

Universidade Estadual do Maranhão

Àquela que foi minha companhia, minha amiga, minha avó, e que, hoje, é a minha maior saudade. À Dona Esmeralda, *in memoriam*, a quem prometi, naquela manhã de agosto, que este dia chegaria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, porque “procurei o Senhor, e Ele me atendeu; livrou-me de todos os meus temores” (Sl 34,5). Não porque eu mereça, mas porque Ele teve misericórdia de um pecador e me permitiu realizar o que um dia foi apenas um sonho distante para aquela criança da fazenda. Ele ouviu as minhas súplicas e as minhas orações em todas aquelas madrugadas em que o medo, o cansaço e as lágrimas insistiam em desafiar a minha fé.

Aos meus pais, Antônio e Edilene, que me ensinaram, desde as primeiras palavras, o valor da família, do trabalho, do estudo e da fé. Obrigado, meu pai, por ter enfrentado incontáveis dias de sol, chuva e poeira para que, ao fim de cada jornada, nada nos faltasse. Obrigado, minha mãe, por sempre cuidar tão bem de todos nós, por ser o meu maior exemplo de carinho, amor e dedicação.

Aos meus grandes amigos e colegas de turma nestes cinco anos na Universidade Estadual do Maranhão: Vivian, Mércia, Luís, Arilson, Mayna e Jadson. Obrigado por compartilharem comigo, desde os primeiros dias dessa jornada, vitórias e derrotas, lágrimas e risos, momentos de tranquilidade e de angústia. Sem vocês, esses anos não teriam alegria, companheirismo e as memórias que levarei comigo para sempre.

Aos grandes amigos que o Poder Judiciário me proporcionou: Leonardo, Yngrid e Cedrianny. Com eles sempre pude contar, e a eles tomo como exemplos de competência, dedicação e compromisso na árdua missão da prestação jurisdicional. Recebam minha gratidão pelas incontáveis vezes em que se dispuseram a me ouvir, entender, aconselhar e apontar o caminho quando tudo ainda me parecia incerto.

Ao meu orientador, Prof. Pedro Henrique, pela disponibilidade, paciência e valiosas orientações ao longo da elaboração deste trabalho. Agradeço pela confiança, pelos ensinamentos e pela condução firme e serena desta pesquisa.

Aos dedicados e competentes professores do *Campus* Bacabal que fizeram parte desta jornada. Cada um contribuiu para a minha formação acadêmica, jurídica e, acima de tudo, humana, permitindo-me enxergar o Direito muito além da letra fria da lei.

Por fim, minha eterna gratidão a todos que, com gestos, palavras, orações ou presença, contribuíram para que este sonho se tornasse realidade.

*“Convençei-vos de que só com a justiça
não resolvereis nunca os grandes
problemas da humanidade.”*

São Josemaria Escrivá

RESUMO

O presente trabalho analisa o papel do diálogo institucional, enquanto expressão da governança judicial colaborativa, na efetividade das decisões judiciais voltadas à implementação de políticas públicas. Parte-se da constatação de que a Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo de Estado comprometido com a concretização dos direitos fundamentais, cuja realização depende de políticas públicas planejadas, financiadas, executadas e avaliadas de forma adequada. Contudo, a implementação dessas políticas enfrenta limitações orçamentárias, técnicas e administrativas, o que torna a atuação judicial especialmente complexa quando há omissão ou insuficiência estatal. Nesse contexto, a pesquisa tem como objetivo demonstrar de que modo a governança judicial colaborativa, por meio do diálogo institucional, potencializa a efetividade das decisões judiciais sobre políticas públicas. Adota-se abordagem qualitativa, método dedutivo e procedimentos bibliográfico e documental, mediante análise de doutrina, artigos científicos, dissertações, legislação, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e julgados do Supremo Tribunal Federal. O estudo examina, inicialmente, o conceito de políticas públicas, sua relação com os direitos fundamentais e os limites à sua implementação. Em seguida, analisa a judicialização das políticas públicas e a insuficiência do modelo decisório tradicional para a solução de litígios complexos. Por fim, investiga a governança judicial colaborativa e sua aplicação prática em casos paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal, especialmente o Tema 698 de Repercussão Geral, a ADPF 347 e o Plano Pena Justa, bem como o Tema 1.234 de Repercussão Geral. Conclui-se que o diálogo institucional não substitui a jurisdição, mas qualifica a atuação judicial, pois permite decisões mais informadas, exequíveis, participativas e compatíveis com a complexidade técnica, administrativa, orçamentária e federativa das políticas públicas judicializadas.

Palavras-chave: governança judicial colaborativa; diálogo institucional; políticas públicas.

ABSTRACT

This undergraduate thesis analyzes the role of institutional dialogue, as an expression of collaborative judicial governance, in the effectiveness of judicial decisions aimed at the implementation of public policies. It starts from the understanding that the 1988 Federal Constitution consolidated a model of State committed to the realization of fundamental rights, whose fulfillment depends on properly planned, funded, implemented and evaluated public policies. However, the implementation of such policies faces budgetary, technical and administrative limitations, which makes judicial action especially complex in cases of state omission or insufficiency. In this context, the research aims to demonstrate how collaborative judicial governance, through institutional dialogue, enhances the effectiveness of judicial decisions concerning public policies. The study adopts a qualitative approach, the deductive method and bibliographic and documentary procedures, through the analysis of legal doctrine, scientific articles, dissertations, legislation, normative acts of the National Council of Justice and decisions of the Brazilian Federal Supreme Court. Initially, the study examines the concept of public policies, their relationship with fundamental rights and the limits to their implementation. It then analyzes the judicialization of public policies and the insufficiency of the traditional decision-making model for solving complex disputes. Finally, it investigates collaborative judicial governance and its practical application in paradigmatic cases decided by the Brazilian Federal Supreme Court, especially Theme 698 of General Repercussion, ADPF 347 and the Pena Justa Plan, as well as Theme 1.234 of General Repercussion. It concludes that institutional dialogue does not replace jurisdiction, but qualifies judicial action, as it enables more informed, feasible, participatory decisions that are compatible with the technical, administrative, budgetary and federative complexity of judicialized public policies.

Keywords: collaborative judicial governance; institutional dialogue; public policies.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO	14
2.1 O conceito de políticas públicas	14
2.2 Direitos fundamentais, políticas públicas e o dever estatal de concretização ...	17
2.3 Limitações à implementação de políticas públicas: os fatores orçamentários, técnicos e administrativos	20
3 JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E LIMITES DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO	25
3.1 A judicialização das políticas públicas	25
3.2 O papel do Poder Judiciário: entre a necessidade e os desafios da efetivação da tutela jurisdicional	28
3.3 A insuficiência do modelo decisório tradicional: a necessidade de repensar a forma de decisão em litígios estruturais	32
4 GOVERNANÇA JUDICIAL COLABORATIVA: A NECESSIDADE DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL	36
4.1 Governança judicial colaborativa: aspectos processuais e institucionais	36
4.2 Razões para a adoção do modelo de governança colaborativa no Poder Judiciário	40
4.3 O diálogo institucional como expressão da governança judicial colaborativa ...	44
5 O PAPEL DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL NA EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	48
5.1 A construção de soluções compartilhadas para a viabilidade das políticas públicas	48
5.2 A efetividade da decisão judicial dialogada na implementação de políticas públicas	51
5.3 O papel do diálogo institucional na prática: análise de casos paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal	55
5.3.1 O Tema 698 de Repercussão Geral: finalidades, planos e deferência à Administração Pública	55
5.3.2 A ADPF 347 e o Plano Pena Justa: processo estrutural, plano nacional e monitoramento progressivo	58

5.3.3 O Tema 1.234 de Repercussão Geral: diálogo interfederativo, autocomposição e judicialização da saúde	60
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou, no Brasil, um modelo de Estado comprometido com a realização concreta dos direitos fundamentais. A partir desse marco, direitos como saúde, educação, moradia, assistência social e segurança passaram a exigir do Poder Público uma atuação positiva, organizada e contínua, capaz de transformar previsões constitucionais em prestações efetivas à população. Nesse cenário, as políticas públicas assumem papel central, pois constituem o meio pelo qual o Estado planeja, estrutura e executa ações destinadas à concretização desses direitos.

Nessa perspectiva, a importância do presente estudo decorre da constatação de que a simples previsão constitucional de direitos não garante, por si só, sua realização prática. Para que esses direitos sejam efetivados, é necessário que o Estado formule e implemente ações governamentais adequadas, com planejamento, orçamento, estrutura administrativa, capacidade técnica e mecanismos de acompanhamento.

Todavia, a implementação dessas ações não ocorre de maneira simples, pois depende de condições materiais e institucionais viáveis. Assim, quando há omissão ou insuficiência da atuação estatal, o Poder Judiciário passa a ser provocado a intervir em demandas relacionadas à implementação dessas políticas. Esse fenômeno, identificado como judicialização das políticas públicas, decorre do próprio modelo constitucional brasileiro, que assegura o acesso à justiça e confere força normativa aos direitos fundamentais.

Entretanto, a intervenção judicial nessa matéria exige cautela. Em muitos casos, a decisão judicial pode reconhecer corretamente a existência de violação a um direito fundamental, mas encontrar dificuldades para produzir efeitos concretos frente à complexidade técnica, administrativa e orçamentária da política pública judicializada. Nessas situações, a decisão pode ser formalmente legítima, mas materialmente pouco efetiva frente à realidade concreta que enfrentará.

Assim, o presente estudo se justifica, em uma dimensão social, pela necessidade de assegurar que as políticas públicas não permaneçam apenas como promessas constitucionais, especialmente em áreas sensíveis como saúde, educação e assistência social, bem como pela necessidade de que as decisões judiciais não apenas reconheçam direitos, mas também contribuam para sua efetiva realização.

Outrossim, no plano jurídico-acadêmico, a pesquisa se justifica pela necessidade de repensar os limites e as possibilidades da atuação do Judiciário em litígios complexos, tais como aqueles que envolvem a implementação de políticas de governo.

Nesse cenário, o presente trabalho parte do seguinte problema de pesquisa: de que modo o diálogo institucional, enquanto expressão da governança judicial colaborativa, contribui para a efetividade das decisões judiciais voltadas à implementação de políticas públicas? Para alcançar a resposta a esse problema, trabalha-se com a hipótese de que o diálogo institucional confere maior efetividade às decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas porque viabiliza a construção de soluções dialogadas e institucionalmente viáveis, e, dessa forma, permite conciliar a tutela do direito com as limitações técnicas, administrativas e orçamentárias de sua realização, em vez da mera imposição da decisão judicial.

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa é demonstrar de que modo a governança judicial colaborativa, por meio do diálogo institucional, potencializa a efetividade das decisões judiciais sobre políticas públicas. Noutro giro, também foram estabelecidos como objetivos específicos: examinar o conceito de políticas públicas, o fenômeno de sua judicialização e o papel do Poder Judiciário na sua implementação; identificar os fundamentos teóricos da governança judicial colaborativa e sua relação com o diálogo institucional; identificar os desafios à efetividade das decisões judiciais que determinam a implementação de políticas públicas; e verificar de que forma o diálogo institucional contribui para a efetividade das decisões judiciais em matéria de políticas públicas.

Quanto à metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com método dedutivo, partindo da análise geral sobre políticas públicas, direitos fundamentais e judicialização para, em seguida, examinar a governança judicial colaborativa e o diálogo institucional. Quanto aos procedimentos, utiliza-se pesquisa bibliográfica e documental, mediante estudo de doutrina, artigos científicos, dissertações, legislação, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e julgados do Supremo Tribunal Federal relacionados ao tema.

O referencial teórico da pesquisa é construído a partir de três eixos principais. O primeiro envolve a compreensão das políticas públicas como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais, considerando seu conceito, ciclo de formulação e implementação. O segundo trata da judicialização das políticas públicas e dos limites da atuação do Poder Judiciário no caso, especialmente diante

dos desafios impostos às decisões judiciais em face da complexidade administrativa, técnica e orçamentária das políticas públicas. O terceiro concentra-se na governança judicial colaborativa e no diálogo institucional, compreendidos como instrumentos capazes de aproximar a decisão judicial dos atores responsáveis pela política pública e de ampliar sua efetividade prática.

No decorrer do estudo, o segundo capítulo aborda as políticas públicas no contexto brasileiro, sua relação com os direitos fundamentais e as limitações à sua implementação. O terceiro capítulo analisa a judicialização das políticas públicas e os limites da atuação judicial. O quarto capítulo examina a governança judicial colaborativa e sua expressão por meio do diálogo institucional. O quinto capítulo trata da contribuição do diálogo institucional para a efetividade das decisões judiciais sobre políticas públicas, com destaque à análise de casos paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal, especialmente o Tema 698 de Repercussão Geral, a ADPF 347 e o Plano Pena Justa, bem como o Tema 1.234 de Repercussão Geral.

Dessa forma, o presente trabalho busca demonstrar que a efetividade das decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas não depende exclusivamente da força impositiva da ordem judicial. Em litígios complexos, a concretização dos direitos fundamentais exige decisões construídas com maior abertura institucional, participação dos atores responsáveis pela execução, consideração das limitações reais do Poder Público e acompanhamento progressivo das medidas adotadas. É nesse sentido que o diálogo institucional, enquanto expressão da governança judicial colaborativa, apresenta-se como mecanismo apto a tornar a atuação judicial mais efetiva, mais legítima e mais compatível com a realidade social e a complexidade das políticas públicas.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

As políticas públicas assumem papel indispensável na organização do Estado brasileiro, especialmente após a Constituição Federal de 1988, que ampliou a proteção dos direitos fundamentais e passou a exigir do Poder Público uma atuação mais concreta diante das necessidades sociais. A partir desse marco constitucional, não basta que os direitos estejam previstos no texto normativo, pois sua realização depende de ações estatais planejadas, contínuas e capazes de produzir efeitos reais na vida da população.

Nesse cenário, as políticas públicas funcionam como instrumento de ligação entre a Constituição e a realidade social. É por meio delas que direitos como saúde, educação, moradia, assistência social, segurança e outros direitos fundamentais deixam de ser apenas promessas jurídicas e passam a ser buscados por intermédio de programas, serviços, estruturas administrativas, orçamento público e mecanismos de execução. Por isso, compreendê-las no contexto brasileiro exige observar não apenas sua previsão normativa, mas também as condições concretas para sua formulação e implementação.

2.1 O conceito de políticas públicas

No contexto brasileiro, as políticas públicas assumem especial relevância a partir da Constituição Federal de 1988, que não apenas limita o exercício do poder estatal, mas também estabelece objetivos fundamentais para a República¹, reconhece direitos sociais e impõe ao Estado deveres de atuação perante a sociedade.

Nesse cenário, constituem uma forma organizada de ação estatal, voltada ao enfrentamento de problemas socialmente relevantes, mediante planejamento, definição de prioridades, mobilização de recursos, execução administrativa e avaliação dos resultados alcançados (Fonte, 2021).

Todavia, Bucci (2023) alerta que essa ação estatal não deve ser compreendida a partir de uma visão puramente formal da norma jurídica, mas como

¹ Art. 3º da Constituição Federal: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988).

categoria jurídica complexa, dotada de características próprias e finalidade específica. Por isso, não se confundem com a lei que as institui, nem com os atos administrativos necessários à sua realização, mas compreendem um conjunto articulado de decisões, instrumentos, recursos e ações estatais voltados à concretização de objetivos públicos.

Em síntese, pode-se entender que:

[...] as políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública. Naturalmente, somente podem ser qualificados como objetivo estatal os problemas que são percebidos como pertencentes à esfera pública. Assim, a política pública pode ser decomposta em normas abstratas de direito (e.g., Constituição, leis estabelecendo finalidades públicas), atos administrativos (e.g., os contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinada função, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g., o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino, etc.) (Fonte, 2021, p. 65-66).

Assim, não podem ser tidas como atos únicos, isolados, mas como um conjunto de elementos juridicamente necessários e complementares à sua realização, de modo que a efetividade de uma política pública não pode ser aferida tão somente pela existência de uma norma ou decisão administrativa de seu teor. Consistem, portanto, em programas de ação governamental orientados por finalidades específicas e estruturados a partir da relação entre meios e fins (Natal, 2018).

Não basta, por exemplo, que a Constituição Federal preveja direitos à população, tais como educação, saúde, trabalho, moradia, dentre outros², porque a simples previsão normativa não garante a sua fruição. É necessário um conjunto de ações estatais planejadas, estruturas administrativas, orçamento, serviços públicos e mecanismos eficazes de controle, formando o conjunto jurídico, político e administrativo (Cardoso, 2016).

Essa noção de estrutura para a realização das políticas públicas é apresentada por Fonte (2021) como um “ciclo” que envolve a definição da agenda, a formulação, a decisão, a implementação, o monitoramento e a avaliação. Segundo o autor:

² Art. 6º da Constituição Federal: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

[...] em sede doutrinária há o reconhecimento das etapas que dão ensejo à formação e execução das políticas públicas. Ademais, as políticas públicas são cíclicas porque dificilmente as questões que demandaram a sua concretização são solucionadas em curto prazo. Vale dizer que este corte pode não corresponder a momentos verdadeiramente estanques entre si, mas deve ser compreendido como uma tentativa de facilitar o estudo do tema, de modo que a organização proposta está sujeita a eventuais correções e críticas futuras. São identificadas, basicamente, quatro fases, que compreendem: (i) a definição da agenda pública; (ii) a formulação e escolha das políticas públicas; (iii) sua implementação pelo órgão competente; e (iv) avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis (Fonte, 2021, p. 66-67).

Essa noção de ciclo permite compreender que o processo de implementação de uma ação estatal não se resume a atos isolados ou desconexos. Requer a observância de um procedimento composto por (1) agenda: o reconhecimento de determinado problema como questão pública que demanda resposta estatal; (2) formulação: a escolha de alternativas possíveis e juridicamente admissíveis; (3) implementação: a passagem do planejamento para a prática administrativa; e, por fim, (4) avaliação: verificar se a política alcançou os objetivos pretendidos e se deve ser mantida, alterada ou substituída (Fonte, 2021).

A implementação é vista como uma das fases mais sensíveis do ciclo de realização da política pública, pois é nela que o texto normativo deixa de ser um mero plano estatal e passa a integrar a realidade, dependendo da capacidade concreta do Estado de realizá-la, o que demanda recursos humanos, materiais, financeiros, dentre outros. Nesse ciclo, é necessário considerar:

A importância de considerar balizas ou referências analíticas no ciclo das políticas públicas se relaciona também com a compreensão de que suas etapas não são sequenciais e independentes. Definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação não são etapas isoladas, elas se inter-relacionam. Na etapa da implementação, por exemplo, observamos a presença dos demais itens do ciclo de programas, dada a complexidade das políticas públicas. Por exemplo, a implementação ocorre em constante diálogo com a etapa da formulação e avaliação, uma vez que ela é sempre revisada no seu decorrer (Ximenes, 2021, p. 16).

Por isso, essas ações do Estado devem ser objeto de acompanhamento constante, de modo que sua implementação, seja por meio de um ato administrativo ou de uma decisão judicial, não pode se dar de forma fechada e desconectada da

realidade na qual deverá ser realizada, sob pena de comprometer sua efetividade na prática.

2.2 Direitos fundamentais, políticas públicas e o dever estatal de concretização

No constitucionalismo brasileiro, os direitos fundamentais não figuram como mera declaração política, mas emergem de uma necessidade humana que reclama a atuação do Poder Público para sua realização.

Para Mendes e Branco (2023), os direitos fundamentais podem ser compreendidos a partir de duas dimensões complementares: a subjetiva e a objetiva. Explicam os autores que:

A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais corresponde à característica desses direitos de, em maior ou em menor escala, ensejarem uma pretensão a que se adote um dado comportamento ou se expressa no poder da vontade de produzir efeitos sobre certas relações jurídicas. [...] A dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional. Os direitos fundamentais participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação (Mendes; Branco, 2023, p. 259).

A compreensão das dimensões dos direitos fundamentais é um conceito útil a esta pesquisa porque não se trata apenas de satisfazer uma pretensão individual ao realizar o direito fundamental pleiteado, mas de concretizar valores constitucionais que estruturam o próprio Estado Democrático de Direito. Dessa forma, a opção do legislador de inserir determinados direitos no texto constitucional revela que eles não figuram na norma em vão, mas constituem parâmetros de validade, organização e limitação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que impede que os direitos fundamentais sejam considerados meras autolimitações da atuação estatal (Mendes; Branco, 2023).

Essa vinculação de todos os Poderes aos direitos fundamentais demonstra que a concretização constitucional não depende apenas de declarações normativas. Quando o texto constitucional assegura direitos como saúde, educação, moradia, assistência social ou segurança, impõe ao Estado um dever de organização institucional para que tais prestações sejam efetivamente disponibilizadas à população.

Nesse ponto, as políticas públicas funcionam como o elo entre a norma constitucional e a realidade social, à medida que transformam o dever jurídico exposto na norma em programas, serviços, estruturas administrativas, destinação orçamentária e mecanismos de execução (Lotta, 2019). Por conseguinte, o legislador deve editar normas compatíveis com os direitos fundamentais, ao passo que a Administração deve formular e executar políticas públicas que os realizem e, a seu turno, o Judiciário deve protegê-los quando houver lesão, ameaça ou omissão estatal relevante.

Relativamente a esta atuação do Poder Judiciário, tal vinculação ganha contornos que merecem destaque. O art. 5º, XXXV, da Constituição Federal³ estabelece que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (Brasil, 1988). A garantia constitucional significa que o Judiciário não pode permanecer como mero espectador da realidade social diante da violação ou da omissão que comprometa direitos constitucionalmente assegurados.

A doutrina ensina que, no exercício dessa função jurisdicional:

Cabe ao Judiciário a tarefa clássica de defender os direitos violados ou ameaçados de violência (art. 5º, XXXV, da CF). A defesa dos direitos fundamentais é da essência da sua função. Os tribunais detêm a prerrogativa de controlar os atos dos demais Poderes, com o que definem o conteúdo dos direitos fundamentais proclamados pelo constituinte. A vinculação das cortes aos direitos fundamentais leva a doutrina a entender que estão elas no dever de conferir a tais direitos máxima eficácia possível (Mendes; Branco, 2023, p. 238).

Todavia, tal função não deve ser exercida de modo desconexo do contexto econômico, histórico e social em que o direito pleiteado está inserido, especialmente quando o caso demanda o envolvimento de políticas públicas para sua realização, posto que, se assim o for, a concretização do direito dependerá de planejamento, orçamento, capacidade administrativa e escolhas democráticas. Disso pode-se compreender que a mera previsão constitucional é insuficiente para realização do direito, e o reconhecimento abstrato de direitos fundamentais não garante, por si só, sua fruição por seu titular (Cardoso, 2016).

Esses direitos dependem, portanto, de serviços públicos, programas governamentais, estruturas administrativas, recursos financeiros e uma atuação

³ Art. 5º, XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988).

positiva do Estado (Mendes; Branco, 2023). A efetivação desses direitos depende igualmente de medidas estatais adequadas e operantes para o seu exercício, a exemplo do regular fornecimento de medicamentos pela rede pública quando se busca a efetividade do direito à saúde⁴, razão pela qual não cabe ao Estado apenas assegurar o direito formalmente, mas criar condições reais de realizá-lo nos moldes do que determina o texto constitucional.

É nesse sentido que Kempfer e Moraes (2014), ao analisarem a judicialização das políticas públicas e a inefetividade dos direitos sociais, concluem que a efetividade dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição depende de uma passagem do plano normativo para o plano material. Essa passagem, contudo, não ocorre de forma espontânea, pois exige a atuação estatal organizada por meio de políticas públicas adequadas como instrumento voltado à concretização da promessa estatal.

Cardoso (2016) aprofunda essa análise e afiança que a Constituição brasileira expressa um modelo constitucional altamente garantidor que permite à sociedade e ao próprio Poder Judiciário exigir maior concretude dos direitos assegurados pelo Estado. Para o autor:

As Constituições do segundo pós-guerra, conforme já visto, foram promulgadas com a preocupação de constitucionalizar valores caros à sociedade, como democracia, dignidade da pessoa humana e proteção aos direitos fundamentais. Dentro desse novo contexto normativo, a prática jurídica passou a desenvolver técnicas de tornar tais normas efetivas no mundo real. Não havia mais espaço para as teorias que interpretavam as normas constitucionais como meros conselhos ou convites ao legislador ordinário (Cardoso, 2016, p. 73).

Compreende-se, assim, que a Constituição brasileira é dotada de força normativa e não pode ser tratada como mero conselho ao legislador ou à Administração Pública. Os direitos que ela assegura são juridicamente exigíveis e impõem ao Estado o dever de adotar medidas concretas para sua realização. Deste modo, “quanto mais essencial for a prestação, mais intenso será o controle judicial de políticas públicas e maior legitimidade o Poder Judiciário possuirá para extrair prestações diretamente da Constituição” (Cardoso, 2016, p. 204).

⁴ Art. 196 da Constituição Federal: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988).

Nesse sentido, Mendes e Branco (2023) ensinam que os direitos fundamentais vinculam a atuação estatal não apenas como limites ao poder, mas também como diretrizes de ação para os Poderes Públicos. Essa vinculação exige que o Estado adote medidas concretas para realização do direito, especialmente por meio de políticas públicas planejadas, financiadas, executadas e avaliadas, uma vez que elas funcionam como instrumentos de passagem entre a previsão constitucional e a realidade social (Lotta, 2019). O dever estatal de concretização, portanto, não se limita à edição de leis ou ao reconhecimento formal de direitos, mas abrange a formulação, execução e aperfeiçoamento de políticas públicas capazes de tornar esses direitos efetivos na realidade social.

Portanto, a relação entre os direitos fundamentais, as políticas públicas e o dever estatal de concretização é direta. Os direitos fundamentais indicam os fins constitucionalmente protegidos; as políticas públicas constituem os instrumentos de realização desses fins; e o dever estatal de concretização impõe ao Poder Público a obrigação de formular, executar e aperfeiçoar essas ações voltadas a esses direitos.

2.3 Limitações à implementação de políticas públicas: os fatores orçamentários, técnicos e administrativos

Noutro giro, importa compreender como o caminho para a realização dos direitos fundamentais, especialmente quando este se dá por intermédio de políticas públicas, perpassa limitações de diversas ordens, dentre as quais se destacam limitações orçamentárias, administrativas e técnicas.

Relativamente à limitação orçamentária, ela figura como um dos principais argumentos invocados pelo Poder Público, usualmente usado no sentido de que os direitos fundamentais “importam custos orçamentários e qualquer controle judicial que implique a concessão desses direitos tem impacto econômico e social, o que não pode ser ignorado pelo magistrado por ocasião da decisão” (Leite, 2017, p. 24).

Contudo, o argumento orçamentário não pode ser usado de forma genérica para negar a realização de um direito ou de uma política pública necessária à sua realização, uma vez que o mínimo existencial⁵ atua como limite material a essa

⁵ O mínimo existencial corresponde ao núcleo básico de prestações materiais indispensáveis à garantia de uma vida digna, funcionando como limite à invocação genérica da reserva do possível quando

alegação, por decorrer da dignidade da pessoa humana e impor ao Estado a garantia de condições mínimas de existência digna (Dias, 2026).

Barroso (2007), por exemplo, vislumbra a possibilidade de se utilizar da reserva do possível⁶ na realidade brasileira, argumentando que os orçamentos públicos dificilmente serão suficientes para efetivar todos os direitos exigidos pela sociedade. Nas palavras do autor:

Os recursos públicos seriam insuficientes para atender às necessidades sociais, impondo ao Estado sempre a tomada de decisões difíceis. Investir recursos em determinado setor sempre implica deixar de investi-los em outros. De fato, o orçamento apresenta-se, em regra, aquém da demanda social por efetivação de direitos, sejam individuais, sejam sociais (Barroso, 2007, p. 28).

Aprofundando o debate, Cardoso (2016) explica que a doutrina costuma dividir a reserva do possível em três dimensões, quais sejam, a disponibilidade fática, jurídica e à proporcionalidade da prestação, o que permite concluir que o debate não se reduz à simples alegação de falta de dinheiro. No mesmo contexto:

Aprofundando o argumento, a reserva do possível reflete-se em dois tipos de consideração: (i) a chamada “reserva do possível jurídica” ou reserva de orçamento, que se constitui basicamente na defesa da legalidade orçamentária; e (ii) a “reserva do possível fática”, que é a ausência de recursos dos cofres públicos. O primeiro argumento encontra solução com recurso ao método da ponderação de princípios, ao passo que o segundo deve ser acolhido quando puder ser comprovado no plano empírico, ressalvada a hipótese de incidência de direitos em face de particulares (Fonte, 2021, p. 414).

Essa distinção conceitual importa para impedir que a teoria da reserva do possível seja utilizada genericamente para justificar a omissão de um dever estatal, porque, como visto, exige-se a demonstração concreta da inexistência do recurso necessário para a realização do direito, e não a mera alegação da falta de recursos.

estiverem em risco condições essenciais de existência, especialmente em matéria de direitos sociais fundamentais (Dias, 2026).

⁶ Para Dias (2026), a reserva do possível consiste na compreensão de que a efetivação dos direitos sociais está condicionada à disponibilidade de recursos estatais, especialmente financeiros, não podendo, contudo, ser invocada genericamente para afastar prestações indispensáveis ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, a Constituição Federal prevê no art. 165⁷ instrumentos de planejamento orçamentário, e no art. 167, II⁸, veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (Brasil, 1988). Assim, mesmo que o Estado possua recursos financeiros, eles não podem ser destinados a determinado direito sem observância das balizas constitucionais. Exemplificando essa restrição:

[...] o Estado não pode violar regras e princípios de direito orçamentário e administrativo para efetivar direitos prestacionais, ainda que tenha dinheiro suficiente para fazê-lo. Assim, se as tutelas judiciais em matéria de saúde, por exemplo, ultrapassarem a rubrica orçamentária destinada ao tema, o administrador terá que fazer despesa além do que está autorizado, sujeitando-se à responsabilização política, nos termos do art. 85 da Constituição, e até mesmo por improbidade administrativa, haja vista a violação ao art. 167, II, do texto constitucional (Fonte, 2021, p. 173-174).

Por tais razões, uma política pública exigida para a realização de um direito deve compatibilizar a realização da norma, o planejamento estatal, a legalidade da despesa e a gestão responsável do recurso aplicado.

Além das limitações orçamentárias, existem limitações administrativas que impactam a capacidade do Estado em implementar políticas públicas, uma vez que a Administração Pública frequentemente se vê diante de dificuldades como falta de servidores, capacidade técnica, planejamento ou mesmo descontinuidade da política administrativa. Na visão de Lotta (2019), as políticas públicas se desenvolvem em ambientes de múltiplas camadas e múltiplos níveis, exigindo diferentes formas de coordenação entre os atores sociais, as instituições e as organizações envolvidas.

Desse modo, a capacidade administrativa do Estado depende não apenas da existência formal de uma política ou mesmo do atendimento aos limites orçamentários, mas da articulação institucional concreta que integra burocracias, instrumentos de gestão, estruturas organizacionais e mecanismos de coordenação. É necessário compreender que:

Em geral, dada a complexidade do ambiente institucional, as políticas públicas vivenciam ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis. As análises sobre implementação devem, portanto, complexificar seu olhar para compreender esses vários processos decisórios

⁷ Art. 165 da Constituição Federal: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (Brasil, 1988).

⁸ Art. 167, II, da Constituição Federal: “São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” (Brasil, 1988).

que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores [...]. Isso leva ao terceiro pressuposto analítico: de que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais (Lotta, 2019, p. 19-20).

Assim, as limitações administrativas devem ser consideradas como obstáculos reais à implementação de políticas públicas, pois afetam a qualidade, a continuidade e a efetividade das prestações estatais (Ximenes, 2021).

Em políticas sociais complexas, há necessidade de mecanismos de coordenação intergovernamental e intersetorial, atuação de diferentes níveis de governo e múltiplos atores institucionais em permanente negociação, adaptação e aperfeiçoamento, o que pode dificultar a execução da política pública, ainda que exista o dever jurídico de concretização (Ferrarezi; Rua, 2018).

As políticas públicas de assistência social podem ser tomadas como exemplo desse cenário, visto que:

[...] a manutenção de registros de atendimento ou prestações de contas, além de exigir capacidade de instalação e gestão de equipamentos públicos e recursos humanos, inexistentes na maioria dos municípios. Dessa forma, é simultaneamente no campo da pactuação e coordenação intergovernamental, e no âmbito da implementação, que se localizam alguns dos principais desafios da política pública (Jaccoud; Lício; Leandro, 2018, p. 43).

Além disso, não se pode ignorar que também existem limitações técnicas relacionadas à própria complexidade do ciclo de políticas públicas, já analisado anteriormente, o que envolve agenda, formulação, decisão, implementação, monitoramento e avaliação. Neste ponto da discussão, Ximenes (2021, p. 16) aponta que “a importância de considerar balizas ou referências analíticas no ciclo das políticas públicas se relaciona também com a compreensão de que suas etapas não são sequenciais e independentes”, dada a complexidade inerente ao tema.

As limitações técnicas, nesse contexto, dizem respeito às dificuldades relacionadas ao conhecimento especializado necessário para diagnosticar corretamente o problema público, escolher os instrumentos adequados de intervenção, definir metas, construir indicadores, monitorar resultados e corrigir os rumos da política pública durante sua execução (Lotta, 2019). Diferenciam-se das limitações orçamentárias, que se referem à disponibilidade e à legalidade do uso dos

recursos financeiros, e das limitações administrativas, que dizem respeito à própria estrutura organizacional, aos servidores, aos órgãos e à capacidade de gestão.

A implementação dessas políticas de governo deve ser analisada para além da simples execução de um comando legal, visto que, entre os objetivos que se propõe realizar e os resultados que efetivamente serão alcançados, existem processos que não podem ser desconsiderados pelo gestor público (Lotta, 2019). Assim, uma política pública pode contar com previsão normativa, recursos orçamentários e órgão responsável, mas ainda assim fracassar se for tecnicamente mal formulada.

Alerta-se, contudo, que as limitações de ordem técnica não se resumem à dificuldade de executar materialmente uma política pública, mas envolvem também a correta identificação do problema público, a escolha dos instrumentos adequados, a definição de metas, a construção de indicadores e a avaliação dos efeitos produzidos pela ação estatal. É por tais razões que Leite (2017) chama atenção para o risco das decisões judiciais que, embora busquem concretizar direitos sociais, provoquem distribuição deficiente de recursos públicos quando proferidas em demandas individuais sem atenção à dimensão coletiva desses direitos.

É necessário avaliar, portanto, se uma determinada decisão judicial contribui à política pública ou apenas desloca recursos unilateralmente para a realização de um direito individual em detrimento da coletividade.

3 JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E LIMITES DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

A concretização das políticas públicas no Brasil não se desenvolve apenas no plano administrativo ou legislativo. Diante da força normativa da Constituição Federal de 1988 e da ampliação dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, o Poder Judiciário passou a ser frequentemente provocado a intervir em situações de omissão, insuficiência ou deficiência estatal na implementação de prestações constitucionalmente asseguradas.

Nesse contexto, a judicialização das políticas públicas surge como fenômeno próprio do constitucionalismo contemporâneo, em que questões antes tratadas predominantemente no âmbito político e administrativo passam a ser submetidas à apreciação judicial. Essa atuação, contudo, não pode ser compreendida de forma absoluta, pois, embora o Judiciário possua o dever de proteger direitos fundamentais quando provocado, sua intervenção encontra limites institucionais relacionados à separação dos poderes, à capacidade técnica, ao impacto orçamentário e à própria complexidade das políticas públicas.

Assim, a análise da judicialização das políticas públicas exige compreender, ao mesmo tempo, a necessidade e os limites da tutela jurisdicional.

3.1 A judicialização das políticas públicas

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, o constitucionalismo ganha novos contornos, uma vez que a Constituição deixa de ser vista apenas como mero documento político e ganha centralidade no ordenamento jurídico. No caso brasileiro, tal cenário pode ser visto com mais ênfase a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que inaugurou na ordem constitucional um amplo catálogo de direitos fundamentais.

Acerca do surgimento desse movimento:

Foi apenas no segundo pós-guerra que o constitucionalismo entrou numa nova fase, dessa vez marcada por sua íntima ligação com a democracia e com outros valores morais, a partir da qual foram estabelecidas bases fundamentais para o controle judicial de políticas públicas realizado atualmente no Brasil. Essa nova fase do constitucionalismo, caracterizada pela constitucionalização de valores atualmente essenciais à nossa

sociedade, como a democracia e a proteção de direitos fundamentais, foi uma reação da Europa em face dos regimes totalitários representados pelo nazismo e pelo fascismo, derrotados na Segunda Guerra Mundial (Cardoso, 2016, p. 52).

Dessa nova fase do constitucionalismo colhem-se características como a normatividade da Constituição, a centralidade dos direitos fundamentais e a expansão da jurisdição constitucional (Mendes; Branco, 2023). Os direitos fundamentais, por sua vez, ganham força normativa e caráter de exigibilidade face à omissão ou inércia do Poder Público, perfazendo o cenário em que a jurisdição constitucional assume um papel relevante na defesa da Constituição e dos direitos nela assegurados.

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconheceu uma série ampla de direitos individuais, sociais, econômicos e culturais, além de ampliar o acesso à justiça e atribuir ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, especialmente diante das competências que lhe são conferidas por força do art. 102 do texto constitucional⁹ (Brasil, 1988). Desse modo, temas de elevada repercussão social e política passaram a ser passíveis de discussão judicial, inclusive aqueles relacionados à implementação de políticas públicas (Barroso, 2012).

A partir desse contexto, ganha força a ideia de judicialização das questões constitucionais, notadamente em casos envolvendo a omissão dos Poderes da República em cumprir sua missão constitucional de realização de um direito fundamental. Essa ideia de judicialização surge como uma forma de transferência de questões relevantes ao Poder Judiciário:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade (Barroso, 2012, p. 24).

A judicialização, portanto, não pode ser vista como uma interferência discricionária do Poder Judiciário nas pautas que, originalmente, estão afetas à competência dos Poderes Legislativo e Executivo. Ela decorre, na verdade, do modelo constitucional brasileiro que abriu a possibilidade de exigir juridicamente um direito, o

⁹ Art. 102, caput, da Constituição Federal: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição [...]” (Brasil, 1988).

que evidencia um desenho constitucional altamente intervencionista e garantidor de diversos direitos fundamentais (Cardoso, 2016).

Dessa forma, a judicialização das políticas públicas necessárias à realização dos direitos fundamentais não pode ser vista como um fenômeno acidental, mas como uma decorrência do próprio texto constitucional que conferiu essa exigibilidade jurídica às promessas do constituinte.

Outrossim, a inércia ou omissão reiterada dos Poderes da República no exercício de suas competências pode contribuir para o crescimento dessa atuação judicial. Para Cardoso (2016, p. 8), há uma:

[...] noção cada vez mais generalizada da inaptidão dos Poderes Executivo e Legislativo na concretização dos direitos constitucionalmente previstos, fizeram com que a sociedade e o próprio Poder Judiciário passassem a exigir nível de eficácia e concretude cada vez maior em relação aos direitos fundamentais prestados e garantidos pelo Estado.

Assim, a judicialização surge como uma resposta à parcela da sociedade que se socorre ao Poder Judiciário para buscar uma solução que não lhe foi dada nos meios ordinários, em meio a uma realidade em que as promessas do Estado não podem alcançar a integralidade da nação, o que não significa, contudo, que o juiz seja o ator mais adequado para resolver todos os seus problemas.

Outro fator que reforça a existência de tantos casos de judicialização das políticas públicas é a própria cultura de litigância instalada no Brasil. Leal e Maas (2020) observam que, na atualidade, o cidadão frequentemente toma o Poder Judiciário como primeira medida diante de seus conflitos, mesmo quando existem vias administrativas ou extrajudiciais, numa tentativa de “judicialização da vida”.

Adiante, faz-se necessário distinguir os conceitos de judicialização de ativismo judicial, uma vez que, embora fenômenos conceitualmente semelhantes, não se confundem. Kempfer e Moraes (2014, p. 83) sintetizam essa distinção:

A Judicialização é uma opção do constituinte em conferir ao Judiciário legitimidade para decidir questões de repercussão político-social que, originariamente, na estrutura tripartite, seriam decididas pelo Congresso Nacional e o Poder Executivo. No fenômeno, a vontade não é do judiciário. [...] O Ativismo, por sua vez, é a postura participativa do Judiciário na concretização de valores e fins constitucionais. É atitude oposta à da auto-contenção judicial, em que o Judiciário evita a aplicação direta da Constituição, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário e se abstém de interferir na definição das políticas públicas.

A judicialização, portanto, decorre do próprio modelo constitucional brasileiro e da necessidade de o Judiciário decidir quando provocado, ao passo que o ativismo judicial corresponde a uma postura mais proativa de interpretação constitucional, capaz de ampliar a interferência judicial no espaço de atuação dos demais Poderes (Barroso, 2012). Assim, nem toda decisão que determina prestação estatal é necessariamente ativista, embora algumas possam ultrapassar os limites institucionais da jurisdição.

É certo que não se trata apenas de conceder uma prestação individual, mas de enfrentar uma situação estrutural que depende de medidas normativas, administrativas, orçamentárias e institucionais para a solução do problema posto ao julgador (Cardoso, 2016).

Portanto, a atuação judicial no âmbito das políticas públicas não pode ser reduzida à mera prolação de uma decisão judicial e, embora a Constituição exija proteção dos direitos nela assegurados, sua efetivação não pode se afastar do ciclo pelo qual devem passar as políticas públicas antes de sua realização concreta.

3.2 O papel do Poder Judiciário: entre a necessidade e os desafios da efetivação da tutela jurisdicional

Como demonstrado, a atuação do Poder Judiciário, quando chamado a intervir diante da omissão estatal, não significa, necessariamente, substituição automática do legislador ou do chefe do Executivo, mas constitui corolário de uma previsão constitucional expressa (*ex vi* do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal)¹⁰. A intervenção judicial é medida excepcional, mas constitucionalmente possível, especialmente nos casos que envolvem a necessidade de realização de uma política pública (Costa, 2013).

A atuação judicial existe, nesse cenário, para assegurar a efetividade do texto constitucional, o que não significa ignorar a separação dos poderes ou a complexidade das ações que devem ser tomadas pelo Poder Público. Nesse sentido, Silva (2023) observa que a definição e a aplicação das políticas públicas competem ordinariamente ao Poder Executivo, mediante aprovação orçamentária pelo Legislativo, mas ressalta que a própria estrutura constitucional admite mecanismos de

¹⁰ Art. 5º, XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988).

revisão das condutas administrativas, permitindo a atuação do Judiciário nas políticas públicas quando houver lesão, ameaça ou omissão juridicamente relevante.

Consigne-se, ainda, que não é lícito ao Poder Judiciário intervir indistintamente em matérias de competência dos demais Poderes, pois o que compete ao Judiciário é suprir as omissões e coibir as ações lesivas aos direitos do texto constitucional (Costa, 2013). Dessa forma, pode-se concluir que a necessidade da intervenção judicial na implementação de políticas públicas reside na violação constitucional concreta, e não na simples discordância judicial quanto à conveniência ou oportunidade das escolhas administrativas.

Para além do campo doutrinário, esse entendimento também foi expressamente assentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Tema 698 de Repercussão Geral¹¹, por meio do qual a Corte Constitucional decidiu sobre os limites da intervenção judicial em políticas públicas na área da saúde. Colhe-se do julgado 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. 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; no caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Brasil, 2023b, p. 4).

A partir desse cenário, não se pode negar a necessidade da intervenção judicial, mas exige-se uma postura do julgador que não substitua diretamente o administrador em suas atribuições e sim aponte as possibilidades constitucionais para a concretização do comando judicial e exija da Administração a apresentação de plano ou de meios adequados para tanto.

Fonte (2021) chama atenção para esse problema ao afirmar que o juiz frequentemente não reúne todo o conhecimento técnico necessário para avaliar o conjunto total da política pública judicializada, o que pode o levar a realizar uma “microjustiça” que produza uma “macroinjustiça”.

¹¹ Tema 698 – Tratou dos limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção (Brasil, 2023b).

O problema pode ser compreendido da seguinte forma:

Cotidianamente, são levadas ao Poder Judiciário demandas que guardam características de elevada complexidade e conflituosidade, cujas pretensões exercem tensão sobre interesses múltiplos e que em muito excedem os limites da lide. Não raramente, essas questões são enfrentadas com certa irresponsabilidade, ignorando os contextos nos quais estão inseridas e suas intrincadas consequências nos campos políticos, sociais e econômicos. Demandas judiciais nas quais se intenciona o controle de políticas públicas são claros exemplos dessa problemática, pois ao se depararem com quadros de violações sistêmicas a direitos fundamentais, decorrentes de ações e/ou omissões difusas do próprio Poder Público ou de instituições particulares, juízes, não raramente, decidem por meio de uma perspectiva individualista, sem vislumbrar os reais problemas que estão em jogo (Nóbrega; França; Casimiro, 2022, p. 106).

Essa crítica, contudo, não elimina a possibilidade de controle judicial, mas reforça a necessidade de preferir soluções coletivas, estruturais e institucionalmente informadas. O fato de o Poder Judiciário possuir função relevante na proteção dos direitos fundamentais não significa que detenha sempre as melhores condições para decidir temas que, originalmente, têm sua competência afeta à Administração Pública (Cardoso, 2016). Ao revés, a própria complexidade do tema exige cautela do magistrado para alcançar a efetividade que se pretende com a decisão judicial.

Nesse contexto, Rodrigues (2024) trabalha com o problema da existência de um déficit democrático na atuação dos juízes que determinam a realização de uma política pública, sob o argumento de que há risco de estarem invadindo o debate político, a deliberação legislativa e o próprio planejamento administrativo.

Aprofundando o tema:

Dentre as objeções ao controle judicial de políticas públicas, se destacam aquelas atinentes ao déficit democrático, quanto a decisões que impliquem em (re)configuração do agir dos poderes compostos a partir do princípio representativo, e as que apontam as deficiências funcionais (expertise) do Poder Judiciário para o controle ou redirecionamento das políticas públicas. No campo das deficiências de expertise, um elemento importante a se destacar diz respeito não à técnica diretamente relacionada à garantia do direito em si, mas aos elementos necessários à superação de eventuais bloqueios políticos à sua implementação, ou seja, à identificação das causas reais de inação do Poder Público (Rodrigues, 2024, p. 7).

Dessa forma, o desafio da atuação do Poder Judiciário não reside apenas na legitimidade da decisão judicial, visto que é necessária, mas na capacidade de o Judiciário compreender as causas reais da omissão estatal e nela atuar, diante de um cenário complexo de resistência à implementação da política pública, problemas de

coordenação federativa, limitações técnicas, déficit de pessoal, falta de planejamento ou até mesmo restrições orçamentárias (Lotta, 2019).

De fato, o julgador não conhece e tampouco está obrigado a conhecer a plenitude de toda a estrutura de atuação de cada órgão em cada matéria de direito. Deve-se ressaltar, contudo, que determinadas matérias exigem conhecimento técnico ou científico que nem sempre está ao alcance do julgador:

Nem sempre o Poder Judiciário é o mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria. Apesar de a palavra final (ainda que provisória) ser de competência do Poder Judiciário, é certo que em alguns assuntos técnicos ou científicos, o juiz pode não ser o árbitro mais qualificado para decidir. Sendo assim, em tais situações as escolhas discricionárias e razoáveis dos outros Poderes devem ser respeitadas pelo Poder Judiciário, como forma de potencializar as capacidades institucionais de cada Poder e a própria democracia (Cardoso, 2016, p. 230).

Se o magistrado, eventualmente, não detiver todos os elementos para avaliar todas as variáveis da política pública, a decisão pode até resolver o caso individual, mas em contrapartida pode desorganizar a política pública em sua dimensão coletiva. Por isso, não se nega controle judicial, mas exige que ele seja exercido com deferência técnica e racionalidade institucional necessária.

Outrossim, ao decidir o caso concreto o juiz não deve desconsiderar o impacto orçamentário das decisões judiciais que determinam a implementação de uma política pública. Como já visto alhures, a realização de um direito exige recursos materiais e humanos. Uma decisão judicial que determina fornecimento de medicamento, criação de vaga em creches, contratação de profissionais, realização de obras ou execução de serviços gera efeitos diretos sobre o orçamento público.

Recomenda-se cautela ao decidir o processo que envolve políticas públicas, que exigem recursos públicos financeiros de montante considerável, porque sua realização envolve um “custo elevado e que, ao momento da efetivação [...] exigirão, por parte do juiz, a reflexão sobre os desdobramentos econômicos de sua decisão” (Kempfer; Moraes, 2014, p. 86).

Embora legítima, esta preocupação não autoriza o Estado a invocar genericamente a escassez de recursos para descumprir o texto constitucional, uma vez que a Constituição Federal prevê instrumentos de planejamento orçamentário, como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual que devem ser considerados em tais hipóteses. Assim, o juiz deve zelar por decisões

formalmente corretas e materialmente exequíveis no caso concreto. Para tanto, Dias (2026) observa que a objeção orçamentária não impede o controle judicial, apenas exige que ele seja exercido com racionalidade, prova concreta da limitação alegada e atenção à proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Compreender esse cenário é indispensável para guiar-se pelo alerta de Kempfer e Moraes (2014) sobre esse risco de decisões inexecutáveis ao analisarem os limites fáticos da judicialização, de que o magistrado deve observar a disponibilidade de recursos e a viabilidade de execução, posto que uma decisão inexecutável poderia representar o enfraquecimento do próprio Poder Judiciário.

Dessa forma, os desafios à efetividade das decisões judiciais em matéria de políticas públicas não se limitam à legitimidade da intervenção judicial, mas envolvem também a capacidade de transformar a ordem jurisdicional em providência administrativa concreta, viável e sustentável. É justamente diante desse problema que se torna necessário examinar modelos decisórios capazes de aproximar a atuação jurisdicional dos atores responsáveis pela execução da política pública, abrindo espaço à adoção de modelos decisórios mais estruturais, colaborativos e dialógicos.

3.3 A insuficiência do modelo decisório tradicional: a necessidade de repensar a forma de decisão em litígios estruturais

Nesse cenário, para além dos desafios de ordem técnica, administrativa e orçamentária que incidem sobre a implementação das ações governamentais, há um problema maior que deve ser considerado na judicialização das políticas públicas: a insuficiência do modelo decisório tradicional para solução de todos os casos postos ao exame do Poder Judiciário.

Nesse ponto, a discussão deixa de se concentrar apenas na possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas e passa a recair sobre o modo como essa intervenção deve ocorrer. Horie (2022) observa que, diante da realidade da judicialização, a pergunta central já não se limita a saber se o Poder Judiciário pode ou deve intervir em políticas públicas, mas em que termos essa intervenção deve ser realizada para que seja adequada e eficiente. A efetividade da tutela jurisdicional depende não apenas do reconhecimento do direito, mas também da existência de técnicas processuais compatíveis com a complexidade do conflito.

Para Vitorelli (2024), o processo civil tradicional é visto como um modelo orientado à produção de uma decisão de mérito total, voltada ao encerramento da controvérsia submetida ao Judiciário. Esse modelo decisório tradicional pode ser compreendido como a forma clássica de prestação jurisdicional estruturada em uma relação processual predominantemente bilateral, com autor e réu determinados, pedido delimitado, causa de pedir definida, cognição voltada a fatos pretéritos, sentença de mérito una e estática e posterior fase de cumprimento da obrigação imposta.

Todavia, Simioni e Sati (2025) apontam que a complexidade das demandas estruturais que se apresentam, tais como aquelas que envolvem ações governamentais, exige novas formas de organização do procedimento adotado pelo julgador, de modo que os direitos possam ser implementados em sua profundidade e amplitude, o que não é plenamente assegurado pelo modelo clássico de decisão judicial.

Essa insuficiência torna-se mais evidente quando a controvérsia assume feição estrutural, atingindo a coletividade. Conforme Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (2020), o problema coletivo envolve um estado de desconformidade que demanda reorganização ou reestruturação, não se resolvendo por um único ato judicial. Por essa razão, o modelo tradicional, concebido para conflitos pontuais, mostra-se limitado diante de litígios que exigem planejamento, transição progressiva, acompanhamento e participação de múltiplos atores.

Uma das razões para se concluir pela insuficiência desse modelo tradicional para a solução de litígios complexos, de caráter estrutural, reside no aspecto imediatista da decisão judicial no modelo clássico, no qual o juiz tende a resolver a controvérsia por meio da concessão do direito e da imposição de uma obrigação determinada, normalmente voltada a um comportamento específico do réu (Simioni; Sati, 2025).

Essa lógica, embora adequada para conflitos tidos como mais simples, mostra-se insuficiente quando o litígio envolve políticas públicas e outros direitos que afetam a coletividade, pois a concretização do direito não depende apenas da ordem judicial (Horie, 2022). Como já exposto no decorrer da pesquisa, há uma sequência de atos administrativos, técnicos e orçamentários cuja existência não pode ser ignorada pelo magistrado da causa.

Analizando este cenário, Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (2020), apontam que essa limitação da sentença tradicional está em sua tendência de transformar um problema estrutural em simples ordem imediata de cumprimento, quando, na verdade, a superação do problema exige processo de transição progressiva para um estado ideal de coisas.

Essa limitação também se revela porque a técnica decisória tradicional está fortemente associada ao raciocínio retrospectivo, isto é, à reconstrução de fatos passados para aplicação da norma jurídica ao caso concreto. Horie (2022), ao tratar da insuficiência do processo civil tradicional, observa que a técnica clássica do silogismo alcança o passado e o presente, mas não o futuro. Nos litígios estruturais, contudo, a decisão judicial precisa projetar efeitos prospectivos, pois a superação do estado de desconformidade depende de medidas futuras, progressivas e sujeitas a acompanhamento.

Na mesma senda, também se pode destacar a rigidez da decisão judicial pautada no modelo decisório tradicional. Conforme explica Vitorelli (2024), os litígios estruturais possuem caráter cíclico e não se orientam por uma única decisão final de mérito, mas por decisões parciais e mutáveis, voltadas à construção progressiva de uma solução. Por isso, uma solução judicial excessivamente fechada pode tornar-se inadequada durante a execução.

A rigidez da decisão judicial revela-se ainda mais problemática quando se considera o instituto da coisa julgada. No processo civil tradicional, a coisa julgada cumpre função indispensável de estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica, impedindo que a controvérsia decidida seja indefinidamente rediscutida. Essa lógica, contudo, pressupõe que a relação jurídica julgada possua contornos relativamente estáveis. Por isso, Vitorelli (2024) entende que a rigidez própria da coisa julgada pode revelar-se insuficiente nos litígios estruturais, nos quais a solução judicial precisa acompanhar a evolução progressiva da realidade institucional.

Ainda que o art. 505, I, do Código de Processo Civil preveja a possibilidade de revisão de decisão (Brasil, 2015), cuida-se de mecanismo que ainda opera dentro de uma lógica tradicional, pois pressupõe nova provocação da parte interessada e revisão pontual daquilo que foi estatuído na sentença, o que, para Vitorelli (2024), mostra-se insuficiente porque as demandas de natureza estrutural possuem caráter cíclico e não se orientam por uma única decisão final de mérito, mas por decisões parciais e mutáveis, voltadas à construção progressiva de uma solução.

Assim, Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (2020) lecionam que, quando o modelo decisório tradicional é aplicado isoladamente a litígios complexos, a fase de cumprimento de sentença tende a concentrar os principais obstáculos da tutela jurisdicional. Isso ocorre porque, em demandas estruturais, a implementação não constitui etapa meramente posterior à decisão, mas parte central da própria construção da solução judicial.

Outra questão que pode induzir à conclusão de insuficiência do modelo decisório tradicional está na reduzida participação dos atores envolvidos na resolução do problema. A decisão é normalmente construída a partir da atuação das partes formais do processo, autor e réu, dentro de uma relação processual predominantemente bilateral. Contudo, para Simioni e Sati (2025), os litígios envolvendo direitos sociais, coletivos e transindividuais ultrapassam a lógica processual meramente bilateral.

Para Nóbrega, França e Casimiro (2022), demandas de natureza estrutural não podem ser decididas a partir de uma perspectiva individualista, sob pena de o julgador desconsiderar os reais problemas políticos, sociais e econômicos envolvidos na política pública judicializada. Assim, a insuficiência do modelo decisório tradicional não decorre apenas de eventual limitação do juiz, mas da inadequação do próprio instrumento processual quando aplicado a litígios de alta complexidade.

Diante dessa perspectiva, a insuficiência do modelo decisório tradicional também pode ser compreendida como problema relacionado à própria efetividade da tutela jurisdicional. Horie (2022) sustenta que a carência de técnica processual adequada para a tutela de litígios estruturais compromete o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional, pois o processo deve oferecer instrumentos capazes de proteger adequadamente o direito material.

O processo estrutural apresenta-se, nesse sentido, como resposta à insuficiência do modelo decisório tradicional, pois permite a construção de soluções progressivas, integradas e sustentáveis, com possibilidade de adequação gradual da decisão à realidade da política pública. Esse cenário conduz ao exame da governança judicial colaborativa como modelo capaz de incorporar o diálogo institucional à construção e à implementação das decisões judiciais sobre políticas públicas.

4 GOVERNANÇA JUDICIAL COLABORATIVA: A NECESSIDADE DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL

A governança judicial colaborativa é técnica decisória e de condução processual própria dos processos estruturais, utilizada para transformar a atuação judicial em um espaço de coordenação, diálogo, planejamento, implementação e monitoramento progressivo de soluções institucionais.

Em demandas que envolvem direitos fundamentais, limitações administrativas, escolhas orçamentárias, conhecimentos técnicos e atuação de diferentes órgãos públicos, a decisão judicial, embora necessária, pode se mostrar pouco efetiva quando desconectada dos atores responsáveis pela execução da política pública.

Assim, a governança judicial colaborativa surge como uma alternativa ao modelo puramente impositivo de atuação judicial, por meio da promoção do diálogo institucional entre os diversos atores sociais envolvidos na realização de um direito, a fim de que o Judiciário possa ouvir os órgãos responsáveis pela execução da política pública, colher informações técnicas, compreender limitações concretas, estimular a cooperação entre instituições e construir decisões mais adequadas à realidade que pretende transformar.

4.1 Governança judicial colaborativa: aspectos processuais e institucionais

Antes de examinar o desenvolvimento institucional da governança colaborativa no Poder Judiciário brasileiro, é necessário delimitar o ambiente processual no qual essa forma de atuação judicial se insere. Ela não surge como construção abstrata ou desvinculada da dogmática processual, ao contrário, desenvolve-se dentro de uma lógica de processos estruturais, instaurados a partir de litígios marcados por violações complexas, contínuas e institucionalmente enraizadas, cuja solução exige reorganização progressiva de estruturas públicas ou privadas.

Segundo Vitorelli (2018), esses litígios de natureza estrutural decorrem do modo como uma estrutura burocrática opera, usualmente de natureza pública, de maneira que o seu próprio funcionamento causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Eles não se limitam à reparação de um ato isolado, mas buscam reorganizar a estrutura que produz ou mantém o estado de violação. O

processo estrutural exige diagnóstico do problema, elaboração de plano de alteração institucional, implementação das medidas, avaliação dos resultados e eventual reelaboração do plano, em movimento progressivo voltado à correção da violação e à prevenção de sua reiteração (Vitorelli, 2018).

Trata-se, na verdade, de uma técnica de condução processual voltada à organização da intervenção judicial, evitando que a atuação jurisdicional ocorra de modo fragmentado, desordenado ou meramente impositivo, pois busca adequar a estrutura rígida do processo tradicional a conflitos fluidos, mutáveis e voltados ao presente e ao futuro (Horie, 2022).

É nesse ambiente que se desenvolve a governança judicial colaborativa. Ela não substitui o processo estrutural, nem constitui categoria autônoma desconectada dele. Consoante lições de Schwartz e Dias (2025), a governança judicial colaborativa pode ser compreendida como forma de atuação judicial orientada à articulação entre os Poderes, à racionalização dos recursos públicos e à maior exequibilidade das decisões em políticas públicas complexas. Assim, no âmbito dos processos estruturais, ela funciona como técnica de condução decisória voltada ao diálogo institucional, à cooperação entre os órgãos executores, à incorporação de informações técnicas e ao acompanhamento progressivo das medidas adotadas (Arenhart; Osna, 2022).

Por conseguinte, a governança judicial colaborativa não é uma ideia que surge de modo espontâneo ou meramente gerencial. Ela decorre da própria necessidade de tornar efetiva a tutela jurisdicional em litígios coletivos, nos quais a decisão judicial não pode se limitar à imposição de uma ordem unilateral típica do modelo decisório tradicional. Essa compreensão se harmoniza com a própria lógica dos processos estruturais, pois, conforme Vitorelli (2018), litígios dessa natureza exigem reorganização progressiva da estrutura que causa ou perpetua a violação.

Portanto, a governança judicial colaborativa pode ser analisada em duas dimensões complementares. A primeira é processual-decisória, pois se relaciona à forma pela qual o Judiciário conduz processos estruturais, organiza o diálogo entre os atores envolvidos, incorpora informações técnicas e acompanha progressivamente a implementação das medidas adotadas. A segunda é institucional-administrativa, pois diz respeito à organização interna do próprio Poder Judiciário, especialmente por meio de redes de governança, planejamento estratégico, metas nacionais, gestão participativa e mecanismos de cooperação institucional.

Relativamente ao desenvolvimento da governança colaborativa no plano institucional, convém destacar a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no seu surgimento e evolução.

A Resolução CNJ nº 70/2009¹² pode ser vista como o marco institucional inicial do movimento colaborativo no Poder Judiciário brasileiro, por meio da qual foram disciplinadas questões de planejamento e gestão estratégica do Judiciário por meio de uma “racionalidade administrativa” focada na organização nacional de metas, indicadores e diretrizes comuns aos tribunais de todo o País (Brasil, 2009). Posteriormente, a questão foi tratada de maneira mais uniforme por meio da Resolução CNJ nº 198/2014¹³ que trata da reorganização da gestão estratégica do Judiciário e fortalece a necessidade de alinhamento institucional entre os diversos tribunais brasileiros (Brasil, 2014).

A Resolução CNJ nº 221/2016¹⁴ realçou essa diretriz do Poder Judiciário ao instituir princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ. Colhe-se do normativo do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2016) que:

Art. 2º São princípios de gestão participativa e democrática:

- I - o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos jurisdicionados;
- II - o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário;
- III - o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça;
- IV - a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade.

O ato passou a reconhecer a governança em rede, o diálogo institucional, a transparência, a aproximação entre Judiciário e sociedade e a participação de magistrados, servidores e, quando oportuno, jurisdicionados, como elementos necessários ao processo decisório. Com isso, a governança colaborativa deixou de

¹² A Resolução CNJ nº 70/2009 dispôs sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, estabelecendo diretrizes nacionais, missão, visão, atributos de valor e objetivos estratégicos comuns aos tribunais (Brasil, 2009).

¹³ A Resolução CNJ nº 198/2014 dispôs sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, consolidando a Estratégia Judiciário 2020 e reforçando a necessidade de alinhamento institucional entre os órgãos do Judiciário (Brasil, 2014).

¹⁴ A Resolução CNJ nº 221/2016 instituiu princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ, destacando a governança em rede, o diálogo institucional, a transparência e a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade (Brasil, 2016).

aparecer apenas como proposta gerencial à atuação do Poder Judiciário e passou a integrar, normativamente, uma nova forma de construção de metas e políticas judiciárias no sistema de justiça brasileiro (Brasil, 2016).

Em 2019, esse processo ganhou contornos ainda mais concretos e expressivos com a edição da Portaria CNJ nº 59/2019¹⁵, que regulamenta o funcionamento e estabelece os procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. A partir desse momento, a gestão judiciária deixou de ser pensada apenas em termos hierárquicos, passando a incorporar mecanismos de representação, articulação entre segmentos de justiça, formulação de diretrizes, monitoramento e divulgação de resultados para melhorar a resposta judicial.

Nesse sentido, Maranhão (2023) destaca que a evolução dessa Rede de Governança Colaborativa representa um marco institucional relevante à medida que a governança judicial a partir desse momento passou a ser vista não apenas como uma estratégia nacional à atuação dos tribunais brasileiros, mas como uma forma de aprimorar as metas e políticas judiciárias e, dessa forma, melhorar a própria prestação jurisdicional.

Essa evolução institucional também pode ser observada na análise de Negri e Rodrigues (2018), na visão de quem o sistema judiciário brasileiro passou a incorporar uma lógica de governança colaborativa para que a hierarquia tradicionalmente vista no Poder Judiciário cedesse espaço ao que intitulam de uma “colaborarquia”, em um processo marcado pela participação, pela interdependência, pela responsabilidade compartilhada e pela busca de resultados mais eficazes aos problemas que são postos à análise do Judiciário.

Desse modo, a governança judicial colaborativa no Brasil não surge de forma isolada, mas como resultado de um processo gradual de transformação da gestão e da atuação judicial. Primeiro, aparece vinculada ao planejamento estratégico, às metas nacionais e à governança em rede no âmbito do CNJ. Em seguida, passa a dialogar com a necessidade de cooperação institucional, participação democrática e solução coordenada de problemas complexos.

¹⁵ A Portaria CNJ nº 59/2019 regulamenta o funcionamento e estabelece procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, voltada à articulação entre os segmentos de justiça, à formulação de diretrizes, ao monitoramento e à divulgação de resultados relacionados à estratégia nacional do Judiciário (Brasil, 2019).

Após essa breve contextualização, é possível aferir a dimensão conceitual da governança judicial colaborativa, agora compreendida não apenas como diretriz administrativa de organização do Poder Judiciário, mas também como técnica de atuação judicial em litígios complexos. A governança colaborativa representa uma mudança de paradigma, por meio da qual a hierarquia tradicional da atuação judicial cede espaço a uma lógica de colaboração, marcada por participação, confiança, interdependência e responsabilidade compartilhada entre os diversos atores sociais (Negri; Rodrigues, 2018).

Na esteira do entendimento de Schwartz e Dias (2025), essa forma de atuação judicial deve ser buscada especialmente em matérias de alta complexidade, como nos casos de judicialização de políticas públicas que exigem articulação federativa, racionalização de recursos e diálogo constante entre os Poderes.

Isso porque a efetividade da decisão judicial não repousa apenas na autoridade conferida ao magistrado para impor o cumprimento da tutela jurisdicional, mas também na capacidade de construir soluções institucionalmente viáveis, tecnicamente informadas e progressivamente acompanhadas. O juiz passa, então, a atuar como coordenador de um processo negociado para construir a melhor solução para o caso apresentado, em vez de simplesmente decidir o caso concreto e impor o cumprimento da decisão judicial (Maranhão, 2023).

É justamente essa mudança de paradigma que torna necessário investigar as razões concretas que justificam a adoção desse modelo pelo sistema judiciário brasileiro.

4.2 Razões para a adoção do modelo de governança colaborativa no Poder Judiciário

Após a delimitação da governança judicial colaborativa em suas dimensões processual-decisória e institucional-administrativa, torna-se possível identificar as razões que justificam sua adoção no Poder Judiciário brasileiro, especialmente quando considerado o objeto desta pesquisa: a efetividade das decisões judiciais em matéria de políticas públicas.

A adoção da governança judicial colaborativa no sistema judiciário brasileiro decorre de razões jurídicas, institucionais e práticas relacionadas à própria transformação do papel do Poder Judiciário no constitucionalismo contemporâneo

(Negri; Rodrigues, 2018). Nesse contexto, a governança judicial colaborativa apresenta-se como modelo capaz de aproximar autoridade judicial, diálogo institucional, cooperação entre atores e acompanhamento da execução.

Para tanto, podem ser elencadas quatro principais razões que justificam a adoção, pelo sistema judiciário brasileiro, de um modelo de governança colaborativa.

A primeira razão repousa na insuficiência do modelo tradicional decisório e unilateral diante de litígios estruturais¹⁶. O modelo clássico de decisão judicial, marcado pela bipolaridade processual, pela decisão final e pela imposição de obrigação determinada, pode ser adequado para conflitos individualizados, mas, quando aplicado a litígios complexos que demandam uma solução estrutural. Há o risco de a decisão judicial reconhecer corretamente a violação de um direito fundamental, mas não produzir transformação concreta se permanecer restrita ao comando imediato e individualizado do litígio posto sob exame (Araújo; Porfiro, 2024).

Essa insuficiência aparece de forma clara quando se trata de processos estruturais, tais como aqueles que envolvem a judicialização de políticas públicas, visto que:

As mudanças provocadas por um processo estrutural, em geral, demandam o ajuste ou a implementação de uma determinada política pública, para que não somente as consequências do problema sejam combatidas, mas, também, para que sua causa, de fato, seja enfrentada (Nóbrega; França; Casimiro, 2022, p. 107).

A adoção dessa lógica colaborativa, contudo, não representa a completa extinção do modelo de decisão tradicional, pois, conforme observa Costa (2013), a depender do caso, a solução impositiva pode ser necessária quando a via consensual estiver obstruída ou quando a composição não for possível no caso concreto, o que certamente exige a adoção de medidas mais enérgicas pelo julgador.

Diante desse contexto, a governança judicial colaborativa torna-se adequada não como substituição do processo estrutural, mas como técnica de condução decisória dentro dele. Sua função é permitir que a decisão seja construída de forma dialogada, progressiva e cooperativa, como parte de um processo mais

¹⁶ Litígios estruturais são conflitos marcados por violações amplas, contínuas ou sistêmicas de direitos, cuja solução não se esgota na declaração judicial do direito violado, exigindo reorganização institucional, implementação ou correção de políticas públicas e acompanhamento progressivo das medidas adotadas (Vitorelli, 2018).

amplo de reorganização estrutural, e não apenas como resposta imediata a determinado caso individual.

A segunda razão está na complexidade da solução dos problemas que envolvem políticas públicas, as quais se inserem em um ciclo marcado por pluralidade de atores, normas e recursos públicos, o que conduz à compreensão de que nenhuma decisão judicial isolada consegue resolvê-los de forma efetiva e sustentável (Lotta, 2019). A execução de uma política pública não corresponde a uma operação automática, ela perpassa múltiplos fatores institucionais, níveis federativos, órgãos técnicos e outros mecanismos de gestão.

Assim, cumpre recordar o que foi exposto no decorrer desta monografia quando se destacou que a implementação de uma política pública envolve vários processos decisórios. Com efeito, as regras formais que instituem a política pública e determinam ao Estado a sua realização são apenas uma parte dos elementos necessários para compreender aquilo que efetivamente deve ocorrer na prática (Lotta, 2019). Assim, uma decisão judicial que determine a implementação de uma ação do Estado precisa considerar a forma concreta pela qual ela será materializada.

Essa complexidade é descrita por Lotta (2019, p. 19-20):

Em geral, dada a complexidade do ambiente institucional, as políticas públicas vivenciam ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis. As análises sobre implementação devem, portanto, complexificar seu olhar para compreender esses vários processos decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores [...]. Isso leva ao terceiro pressuposto analítico: de que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais.

A ordem judicial, embora revestida de força vinculante, não faz desaparecer esse ciclo necessário à execução da política pública. Por isso, quando a decisão judicial incide sobre uma política pública complexa, sua efetividade depende da capacidade de considerar a forma concreta pela qual a política será implementada. Nesse ponto, a governança judicial colaborativa permite que a tutela jurisdicional seja orientada por informações técnicas, pela participação dos atores responsáveis pela execução e pela coordenação institucional necessária à materialização do direito reconhecido.

A terceira razão está na necessidade de institucionalização do diálogo no próprio Poder Judiciário. Como pontua Ferreira (2025), a abertura do Judiciário a mecanismos de diálogo e consensualidade apresenta-se como alternativa às dificuldades de imposição das decisões judiciais, especialmente em contextos de tensão entre Poderes. O diálogo institucional não atua como simples mecanismo informal de comunicação, mas como forma de construir decisões com maior possibilidade de adesão institucional e de efetivo cumprimento pelo órgão responsável.

No âmbito administrativo do Judiciário, essa orientação encontra respaldo institucional na Resolução CNJ nº 221/2016, que instituiu princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, dentre os quais se destaca a previsão do art. 2º, III e IV, do normativo que consagra “o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça”, bem como, “a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade” (Brasil, 2016).

A previsão normativa do diálogo institucional, da governança em rede, da transparência e da aproximação entre Judiciário e sociedade demonstra que a colaboração não aparece apenas como proposta teórica. Nesse sentido, Maranhão (2023) identifica esse movimento na Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário com a inserção de mecanismos participativos como expressão de uma governança judiciária democrática, participativa, responsável e flexível.

A quarta razão está na busca por maior efetividade das decisões judiciais. A governança judicial colaborativa parte da compreensão de que a sentença não deve ser vista apenas como ponto final do processo. Para Schwartz e Dias (2025), a governança judicial colaborativa por meio da articulação entre os poderes e da racionalização de recursos públicos constitui elemento indispensável à exequibilidade da decisão judicial que incide sobre políticas públicas de alta complexidade.

Essa preocupação nasce da constatação de que, em casos de natureza complexa que envolvem questões estruturais, as medidas coercitivas

[...] devem ser utilizadas em casos excepcionais de não cumprimento e, ainda assim, de forma razoável, adequada, proporcional e compatível com a Constituição. Na maior parte dos casos, elas devem ser substituídas por um sistema funcionalmente operativo de monitoramento, de perfil dialógico e

representativo de todos os interesses envolvidos no processo (Araújo; Porfiro, 2024, p. 111).

A governança judicial colaborativa, portanto, oferece um modelo mais adequado para decisões cuja execução não se esgota em ato único, pois permite compatibilizar autoridade judicial, capacidade administrativa, participação institucional e controle progressivo dos resultados (Ferreira, 2025).

Dessa forma, quatro razões principais justificam a adoção da governança judicial colaborativa no sistema judiciário brasileiro, a saber: a insuficiência do modelo decisório unilateral para litígios estruturais; a complexidade da implementação das políticas públicas; a necessidade de institucionalização do diálogo no Judiciário; e a busca por decisões judiciais mais efetivas.

4.3 O diálogo institucional como expressão da governança judicial colaborativa

Nesse ponto da presente monografia, é relevante esclarecer que o diálogo institucional não deve ser compreendido meramente como uma das razões que justificam a adoção da governança judicial colaborativa. Mais do que isso, ele representa uma das principais formas de concretização prática desse modelo, especialmente no âmbito dos processos estruturais.

Essa relação é especialmente importante porque os processos estruturais apresentam características que tornam insuficiente a decisão judicial tradicional, fechada e centrada em uma ordem única de cumprimento. Em litígios dessa natureza, a violação de direitos fundamentais decorre, muitas vezes, do funcionamento inadequado de estruturas públicas e, por isso, a solução adotada precisa ser progressiva, flexível, monitorável e construída com a participação dos atores envolvidos na execução das medidas (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Não se trata, portanto, de conceito autônomo, paralelo ou dissociado da governança judicial, mas de instrumento por meio do qual o modelo colaborativo se concretiza na prática judicial (Maranhão, 2023). Se a governança judicial colaborativa pressupõe coordenação em rede, participação de múltiplos atores, cooperação institucional e orientação à efetividade, o diálogo institucional é justamente o elo que permite a ligação entre a previsão normativa e o uso coordenado desses instrumentos (Negri; Rodrigues, 2018).

Nesse contexto, o diálogo passa a exercer função indispensável à medida que interliga o processo estrutural enquanto espaço para exercer a tutela jurisdicional e a governança judicial colaborativa enquanto o modelo de condução decisória, o qual não se realiza apenas pela existência formal de resoluções normativas do CNJ.

Essa comunicação institucional funciona, portanto, como o elo operativo da governança colaborativa, porquanto faz a interação entre Judiciário, demais Poderes, instituições públicas, órgãos técnicos e sociedade civil na busca das soluções adequadas para problemas constitucionais complexos, notadamente quando inserido na lógica do processo estrutural que fornece o ambiente adequado para a reorganização progressiva de estruturas públicas (Schwartz; Dias, 2025).

Para os fins desta monografia, portanto, o diálogo institucional pode ser compreendido como o processo de interação cooperativa, argumentativa e procedimental entre Poderes, instituições públicas, órgãos técnicos e atores sociais, voltado à construção, implementação, monitoramento e eventual revisão de soluções para litígios que envolvem direitos fundamentais e políticas públicas (Maranhão, 2023).

Trata-se de um modelo que não se resume à troca formal de manifestações entre os envolvidos, mas configura uma forma de auxílio direto à decisão do Judiciário porque lhe permite ouvir os órgãos responsáveis pela execução do direito vindicado, receber informações técnicas, compreender limitações administrativas, identificar alternativas de cumprimento, estabelecer parâmetros constitucionais e acompanhar progressivamente os resultados da decisão judicial (Ferreira, 2025).

Sobre essa função colaborativa do Judiciário, destaque-se que:

Na verdade, intervenções judiciais pautadas no diálogo institucional, permitem que as críticas apresentadas sejam contornadas. A atuação dialógica apresenta três vantagens principais: permite que os juízes colaborem com solução do litígio estrutural, mas respeitando a separação de poderes; não faz do juiz o criador da política pública, mas colaborador da Administração Pública, que irá identificar os direitos violados e parâmetros normativos que devem nortear a solução do problema, o que afasta a crítica da incapacidade técnica; e em vez de atrito, promove um cenário de colaboração entre os Poderes, diminuindo as chances de um efeito backlash (Nóbrega; França; Casimiro, 2022, p. 131).

Esse modelo de decisão dialogada é justamente o que permite que o magistrado que ao prolatar uma decisão judicial faça dela instrumento de indução, coordenação e controle, sem deslocar integralmente para o Judiciário a

responsabilidade sobre uma política pública judicializada. Essa atuação pode ocorrer por duas vias, processual ou institucional.

Na via processual, destacam-se as audiências públicas, a figura do *amicus curiae*¹⁷, a requisição de informações técnicas, a designação de peritos ou comissões especializadas, a formação de grupos de acompanhamento, os acordos estruturais, a homologação de planos de execução e os instrumentos de monitoramento. As audiências públicas e o *amicus curiae* ampliam a participação de entidades representativas e grupos interessados na jurisdição constitucional, contribuindo para maior legitimidade da atuação judicial (Mendes; Branco, 2023). Já os planos de execução, os acordos estruturais e os instrumentos de monitoramento aproximam-se da lógica dos processos estruturais, pois permitem que a solução seja construída e acompanhada de forma progressiva, dialógica e adaptável (Arenhart; Osna, 2022).

No âmbito institucional, a Resolução CNJ nº 221/2016¹⁸ constitui referência normativa para o uso do diálogo institucional como prática de governança. A resolução prevê expressamente a governança em rede, o diálogo institucional, a aproximação entre Judiciário e sociedade, a transparência e diferentes modalidades de participação democrática, como mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas, grupos de trabalho e ouvidorias (Brasil, 2016). A previsão dessas modalidades demonstra que o diálogo institucional não se limita ao plano teórico ou doutrinário. Ainda que a Resolução CNJ nº 221/2016 trate diretamente das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, sua racionalidade é compatível com a governança judicial colaborativa, pois reconhece que decisões institucionais complexas devem ser precedidas de escuta, transparência, participação e atuação em rede (Maranhão, 2023).

No modelo colaborativo, portanto, a autoridade judicial passa a ser exercida por meio da convocação de atores, da requisição de informações, da homologação de planos, da fixação de parâmetros, do acompanhamento de resultados e da revisão progressiva das medidas adotadas para a solução do caso. Araújo e Porfiro (2024)

¹⁷ Amicus curiae é o terceiro admitido no processo, em razão da relevância da matéria, da especificidade do tema ou da repercussão social da controvérsia, para contribuir com informações, argumentos ou subsídios técnicos ao julgamento, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015).

¹⁸ A Resolução CNJ nº 221/2016 instituiu princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ, prevendo mecanismos de participação como mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas, grupos de trabalho, fóruns, encontros e ouvidorias (Brasil, 2016).

reforçam que, em litígios estruturais, a efetividade da decisão depende de um sistema de monitoramento funcional, dialógico e representativo, em vez da utilização ordinária de medidas coercitivas.

Essa característica é essencial para o desenvolvimento do presente trabalho, porque o problema da efetividade das decisões judiciais em políticas públicas não se resolve apenas com o reconhecimento formal da violação de um direito. Relembrando lições de Lotta (2019), a implementação das políticas públicas é um processo interativo e dependente de coordenação entre diversos agentes, o que justifica a necessidade de decisões judiciais construídas com maior abertura institucional.

A governança judicial colaborativa, enquanto técnica de condução decisória, utiliza o diálogo institucional para promover cooperação, participação, produção de informações técnicas, elaboração de planos, monitoramento e construção compartilhada de soluções.

5 O PAPEL DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL NA EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir do percurso desenvolvido nos capítulos anteriores, verifica-se que os principais desafios à efetividade das decisões judiciais que determinam a implementação de políticas públicas não decorrem apenas da resistência do Poder Público ao cumprimento da ordem judicial. Eles também estão relacionados à própria natureza complexa das políticas públicas, que dependem de planejamento, orçamento, capacidade administrativa, conhecimento técnico, coordenação institucional e acompanhamento contínuo de resultados.

Assim, a efetividade das decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas não pode ser aferida apenas a partir da existência formal de uma ordem judicial. Por isso, a atuação judicial precisa superar a lógica meramente impositiva e considerar os meios pelos quais o direito reconhecido poderá ser efetivamente concretizado.

Nessa perspectiva, o diálogo institucional revela-se instrumento essencial para aproximar a decisão judicial da realidade sobre a qual ela pretende incidir. É nesse ponto que a governança judicial colaborativa demonstra sua utilidade prática, pois permite compatibilizar autoridade judicial, cooperação entre atores, construção compartilhada de soluções e monitoramento progressivo dos resultados.

5.1 A construção de soluções compartilhadas para a viabilidade das políticas públicas

Como exposto ao longo do presente trabalho, os obstáculos técnicos, administrativos e orçamentários evidenciam que a realização de uma política pública, na prática, não depende de uma única ordem judicial formalmente proferida. Por isso, a construção de soluções compartilhadas por meio do diálogo entre os Poderes da República, as instituições e a sociedade civil surgem como caminho útil e necessário para viabilizar a implementação de uma política pública, seja ela demandada na via administrativa ou judicial.

A noção de viabilidade assume especial importância neste ponto da pesquisa porque a política pública não se realiza por ato único, mas por meio de planejamento, definição de prioridades, disponibilidade orçamentária, capacidade

administrativa, conhecimento técnico, coordenação entre órgãos e acompanhamento de resultados.

Tais soluções, instrumentalizadas por meio do diálogo institucional, permitem que o julgador incorpore à sua análise informações que ordinariamente não estão disponíveis no processo decisório, visto tratar-se de uma atividade que envolve diversos atores sociais em todos os estágios, “o que torna a implementação um processo de negociação, com conflitos e várias limitações, sujeita a contingências da dinâmica estatal e social” (Ferrarezi; Rua, 2018, p. 65). O diálogo institucional, nesse contexto, funciona como método de incorporação do saber técnico e administrativo ao processo judicial.

Por conseguinte, ao abrir espaço para a participação dos órgãos executores, instituições técnicas, entes federativos e grupos afetados, o Judiciário passa a decidir com maior compreensão sobre a realidade da política pública. Essa abertura permite identificar obstáculos, alternativas de cumprimento, limitações materiais, etapas necessárias e responsabilidades institucionais.

As soluções compartilhadas também aumentam a possibilidade de adesão dos responsáveis pelo cumprimento. Nóbrega, França e Casimiro (2022) destacam que a imposição judicial detalhada pode gerar resistência, enquanto a solução dialógica favorece o compromisso institucional. Ao permitir que os responsáveis participem da definição dos meios para execução da política pública, o modelo dialogado reduz a percepção de imposição externa e amplia a corresponsabilidade pela solução.

Ao tratar de novos arranjos no sistema de justiça, destaca a relevância das soluções compartilhadas, usando como exemplo a construção de um acordo, Paula (2020, p. 271) explica que:

[...] embora não faça coisa julgada material (o que não significa que seja menos efetivo), está menos suscetível a recurso (exatamente por ter sido construído/negociado entre os interessados e por atingir a causa do conflito, não apenas suas consequências [...]). Ninguém é obrigado a aceitar um acordo. Acordo não é imposto, mas construído, para que seja voluntariamente cumprido. Há ampla possibilidade de negociação entre os interessados (embora nem sempre haja equilíbrio informacional).

Assim, a construção de soluções compartilhadas constitui uma etapa necessária à viabilidade da política pública. Seu fundamento reside justamente na racionalidade conferida pelo modelo: a viabilidade da decisão judicial é ampliada à

medida que concilia o dever de concretização do direito levado ao Judiciário e com as condições concretas de execução da política pública que assegura o exercício desse direito.

Para a viabilidade da política pública, não basta que o Estado seja impelido por decisão judicial a realizar uma ação, porque, como visto no decorrer da pesquisa, a sua execução não corresponde à aplicação automática de uma regra, mas um processo complexo (Lotta, 2019). Por isso, a decisão judicial pode orientar a atuação estatal, mas sem ignorar que a Administração Pública deve indicar os meios, as etapas, os órgãos responsáveis, os recursos disponíveis e os prazos necessários ao cumprimento da obrigação.

É justamente por meio do diálogo institucional, no contexto da governança colaborativa, que o juiz deixa de decidir com um olhar limitado ao processo. Como Cardoso (2016) explica, há necessidade de aprofundar o conhecimento do julgador em determinadas matérias que nem sempre estão ao alcance do Poder Judiciário, razão pela qual a abertura do processo ao diálogo permite, por meio da construção de soluções compartilhadas, uma atuação judicial mais adequada.

Outrossim, a adoção de soluções compartilhadas também aumenta a possibilidade de adesão dos responsáveis pelo cumprimento. Para Paula (2020), a solução construída entre os interessados tende a estar menos sujeita a resistência, justamente porque resulta de negociação e busca atingir a causa do conflito, e não apenas suas consequências, o que permite ao juiz colaborar com a solução do litígio sem substituir integralmente a Administração Pública.

O Judiciário não se limita a recomendar providências, nem deixa ao administrador a escolha livre sobre cumprir ou não a decisão judicial. O Estado continua obrigado a concretizar o direito tutelado, mas passa a ser chamado a indicar como o fará, em quais etapas, com quais recursos, por quais órgãos e em quais prazos, com acompanhamento contínuo do Judiciário (Araújo; Porfiro, 2024).

Essa racionalidade pode ser observada em decisões emblemáticas do Supremo Tribunal Federal. No Tema 698 de Repercussão Geral, a Corte assentou que, em matéria de políticas públicas, a decisão judicial deve, como regra, evitar a imposição de medidas pontuais e determinar que a Administração apresente plano ou meios adequados para alcançar o resultado constitucionalmente devido. Na ADPF 347, especialmente na homologação do Plano Pena Justa, o Tribunal passou a exigir plano de ação, metas, cronogramas, matriz de responsabilidades, previsão de

recursos e mecanismos de monitoramento. Já no Tema 1.234, a solução da controvérsia sobre medicamentos não incorporados ao SUS foi construída a partir de diálogo interfederativo e de acordos envolvendo os entes responsáveis pela política pública de saúde.

Diante do exposto, pode-se entender que a construção de soluções compartilhadas por meio do diálogo institucional torna a decisão judicial viável porque aproxima o comando jurisdicional das condições concretas de execução, permitindo que a efetividade seja buscada não apenas pela imposição, mas pela cooperação, pelo planejamento e pelo acompanhamento progressivo dos resultados.

5.2 A efetividade da decisão judicial dialogada na implementação de políticas públicas

Neste ponto da pesquisa, a efetividade da decisão judicial deve ser compreendida como a capacidade de a tutela jurisdicional produzir resultados úteis, concretos, exequíveis e ajustados ao direito material tutelado (Paula, 2020). Em matéria de políticas públicas, essa compreensão exige atenção ainda maior, porque tais decisões também precisam considerar seus efeitos econômicos e sociais, especialmente quando envolvem custos públicos, escolhas administrativas e possível repercussão sobre a distribuição de recursos coletivos (Leite, 2017).

Compreende-se, assim, que será efetiva a decisão judicial que, além de reconhecer a violação ao direito pela ausência ou deficiência da política pública judicializada, consiga conciliar a tutela do direito buscado em juízo com os limites inerentes à sua realização. A busca pela efetividade da decisão judicial que determina a implementação de uma política pública merece destaque porque a implementação é uma das etapas mais sensíveis do ciclo das políticas públicas (Fonte, 2021). Por isso, a decisão dialogada apresenta maior potencial de efetividade quando atua sobre a estrutura do problema, e não apenas sobre sua manifestação imediata.

Diante de todo esse cenário, podem ser identificados alguns elementos que explicam por que a decisão judicial dialogada tende a ser mais adequada à implementação de políticas públicas complexas, em litígios de caráter estrutural.

O primeiro elemento está na superação da lógica de ordens pontuais e isoladas. Em vez de o Judiciário substituir diretamente o administrador público e definir todos os meios de execução da política pública, a decisão pode indicar as finalidades

constitucionais a serem alcançadas e exigir que a Administração apresente plano ou meios adequados para cumprir o resultado devido.

Essa orientação aparece de modo claro no Tema 698 de Repercussão Geral, em que o Supremo Tribunal Federal assentou que a intervenção judicial em matérias de políticas públicas deve ocorrer de forma planejada e institucionalmente adequada, preferindo-se a fixação de finalidades e a exigência de plano administrativo à imposição direta de medidas pontuais (Brasil, 2023b).

Para Rodrigues (2024), as decisões judiciais centradas no diálogo institucional possuem essa capacidade de deslocar a discussão dos autos para o problema estrutural da política pública, exigindo respostas reorganizadoras construídas por meio de processo dialógico entre os Poderes, seus agentes e a sociedade.

Nessa perspectiva, a decisão dialogada não se limita a resolver o caso individual, ao contrário do modelo tradicional decisório, mas procura compreender as causas institucionais da falha estatal e construir solução capaz de repercutir sobre a própria política pública. A efetividade da decisão decorre menos da rigidez da ordem judicial e mais da sua capacidade de produzir coordenação institucional, especialmente quando há necessidade de articulação entre entes federativos e racionalização do uso de recursos públicos (Schwartz; Dias, 2025).

O segundo elemento está na incorporação de informações técnicas, administrativas e orçamentárias ao processo decisório. Cardoso (2016) também recorda que determinadas matérias exigem conhecimento técnico ou científico que nem sempre está ao alcance do julgador. Essa limitação se torna ainda mais sensível em políticas públicas, pois o juiz decide com base nos elementos trazidos aos autos, ao passo que a Administração Pública dispõe de dados, órgãos técnicos, servidores especializados, informações orçamentárias e instrumentos de planejamento. O diálogo institucional permite, portanto, que a decisão judicial seja construída com maior aproximação da realidade da política pública.

Essa função do diálogo institucional é confirmada por Nóbrega, França e Casimiro (2022), ao sustentarem que o juiz deve atuar como coordenador de um processo negociado, em colaboração com as demais partes, para orientar a melhor solução do problema. Tal modelo apresenta vantagens relevantes porque:

[...] permite que os juízes colaborem com solução do litígio estrutural, mas respeitando a separação de poderes; não faz do juiz o criador da política pública, mas colaborador da Administração Pública, que irá identificar os direitos violados e parâmetros normativos que devem nortear a solução do problema, o que afasta a crítica da incapacidade técnica; e em vez de atrito, promove um cenário de colaboração entre os Poderes, diminuindo as chances de um efeito backlash (Nóbrega; França; Casimiro, 2022, p. 131).

Essa preocupação também é exposta por Broocke e Kozicki (2025), para quem deve haver, além do formalismo processual, uma preocupação legítima com a efetivação concreta do conteúdo da decisão judicial, especialmente em demandas estruturais.

O terceiro elemento está na exigência de diagnóstico, metas, cronograma, matriz de responsabilidade, previsão de recursos e mecanismos de monitoramento. Isso pode ser exemplificado pela homologação do Plano Pena Justa, no âmbito do julgamento da ADPF 347, na qual o Supremo Tribunal Federal não se limitou a reconhecer o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, mas passou a verificar se o plano apresentado era razoável e apto a orientar a superação progressiva da falha estrutural (Brasil, 2023a).

Na homologação do Plano Pena Justa, o Supremo registrou que o plano apresentado continha fundamentação técnica, matriz de responsabilidade, mecanismos de monitoramento, cronogramas, metas e indicadores de avaliação. Além disso, observou que o documento se estruturava em quatro eixos: controle da entrada e das vagas do sistema prisional; qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; processo de saída da prisão e reintegração social; e políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional (Brasil, 2024a). Isso demonstra que a efetividade da decisão judicial dialogada exige método, planejamento e acompanhamento.

O quarto elemento está na necessidade de organização das responsabilidades entre os atores institucionais envolvidos na política pública. Para Ferreira (2025), essa forma de organização constitui alternativa à dificuldade de imposição das decisões judiciais, especialmente em contextos de tensão entre Poderes, à medida que a ausência de critérios claros sobre competência, custeio e ressarcimento pode comprometer a execução das decisões judiciais.

Tal elemento pode ser ilustrado a partir do julgamento do Tema 1.234 de Repercussão Geral, que tratou da responsabilidade dos entes federativos e a competência judicial nas ações de fornecimento de medicamentos. Ele estabelece

critérios de acordo com o custo do tratamento e se o fármaco está ou não incorporado ao SUS (Brasil, 2024b). O julgado evidencia a importância do diálogo, no exercício da jurisdição constitucional consensual, como instrumento de eficiência na implementação de políticas públicas de saúde, especialmente diante da necessidade de articulação entre os entes federativos e de racionalização do uso de recursos públicos (Schwartz; Dias, 2025).

A efetividade da decisão dialogada, contudo, não pode ser excessivamente idealizada e perder sua finalidade precípua. Como alerta Souza (2022), o discurso dos diálogos institucionais não deve ser utilizado de forma meramente retórica, apenas para tentar legitimar a ordem judicial, especialmente quando os argumentos apresentados pelos demais Poderes e instituições não são efetivamente considerados no processo decisório.

Por isso, a decisão dialogada somente contribui para a efetividade quando o diálogo é real, transparente e responsivo, com demonstração de que as informações recebidas influenciaram a definição das medidas. Essa noção evita transformar a governança judicial colaborativa em simples linguagem de legitimação judicial, visto que os espaços de participação social em litígios estruturais ainda enfrentam desafios no Brasil, especialmente quando funcionam mais como canais informativos do que como ambientes efetivamente deliberativos (Broocke; Kozicki, 2025).

De outro modo, também não se pode afirmar que o diálogo substitui integralmente a coerção judicial de que se reveste a ordem jurisdicional. Araújo e Porfiro (2024) reconhecem que medidas coercitivas podem ser necessárias em casos excepcionais de descumprimento da decisão, desde que utilizadas de forma proporcional e compatível com a Constituição. Essa é uma preocupação que ultrapassa o plano normativo ou institucional e encontra-se aplicada, na prática, no entendimento das Cortes Superiores.

Na jurisprudência do Supremo, no Tema 698, a efetividade aparece na preferência por finalidades e planos em vez de medidas pontuais; na ADPF 347, especialmente na homologação do Plano Pena Justa, revela-se na exigência de diagnóstico, metas, cronograma, matriz de responsabilidade, previsão de recursos e monitoramento; no Tema 1.234, manifesta-se na organização de responsabilidades federativas por meio de Comissão Especial, instância de diálogo interfederativo e acordos sobre competência, custeio e ressarcimento.

Portanto, a decisão judicial dialogada contribui para a efetividade das políticas públicas porque qualifica a atuação jurisdicional, aproxima o julgador dos atores responsáveis pela execução, permite a incorporação de informações técnicas, reduz o risco de ordens inexecutáveis e favorece o acompanhamento progressivo dos resultados. Nessa perspectiva, o diálogo institucional não substitui a jurisdição, mas a torna mais adequada à complexidade das políticas públicas judicializadas.

5.3 O papel do diálogo institucional na prática: análise de casos paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal

A análise desenvolvida até aqui permite compreender que o diálogo institucional não constitui apenas uma categoria teórica da governança judicial colaborativa, mas uma técnica concreta de condução decisória em litígios complexos. Por conseguinte, para verificar a hipótese do presente trabalho, é necessário observar como essa forma de atuação tem se manifestado na prática do Supremo Tribunal Federal em julgamentos que envolvem políticas públicas, direitos fundamentais, limitações institucionais e a necessidade de implementação progressiva de medidas.

Os casos analisados demonstram que o Supremo Tribunal Federal, em controvérsias estruturais, tem adotado um modelo decisório distinto da simples imposição da decisão judicial. Em vez de substituir integralmente o administrador público, a Corte tem fixado finalidades constitucionais, exigido planos de ação, convocado atores institucionais, homologado acordos, determinado formas de monitoramento e preservado a possibilidade de acompanhamento progressivo da execução.

Desse modo, analisam-se, a seguir, três casos paradigmáticos: o Tema 698 de Repercussão Geral, relativo aos limites da intervenção judicial em políticas públicas; a ADPF 347, especialmente quanto à homologação do Plano Pena Justa, como exemplo de processo estrutural com plano nacional e monitoramento progressivo; e o Tema 1.234 de Repercussão Geral, referente à judicialização da saúde e ao fornecimento de medicamentos não incorporados ao Sistema Único de Saúde.

5.3.1 O Tema 698 de Repercussão Geral: finalidades, planos e deferência à Administração Pública

O Tema 698 de Repercussão Geral, julgado no Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ, constitui um dos precedentes mais relevantes na presente pesquisa. A controvérsia discutiu a possibilidade de o Poder Judiciário determinar providências administrativas relacionadas ao funcionamento de serviço público de saúde.

No julgamento do Tema, a Suprema Corte reconheceu que, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço público voltado à realização de direitos fundamentais, a atuação judicial não viola, por si só, a separação dos Poderes, mas estabeleceu parâmetros para que essa intervenção ocorra de modo institucionalmente adequado. Também afirmou que essa atuação não deve ocorrer, como regra, por meio da imposição de medidas pontuais que substituam diretamente as escolhas administrativas.

Nesse sentido, o Tribunal fixou a seguinte tese:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Brasil, 2023b, p. 4).

A análise do julgamento permite compreender que o Supremo não nega a legitimidade da jurisdição constitucional diante da omissão ou deficiência grave de políticas públicas, mas repensa a forma de decidir: em vez de impor diretamente os meios administrativos, a decisão deve apontar as finalidades constitucionais a serem alcançadas e exigir que a Administração Pública apresente plano ou meios adequados para atingi-las.

Essa orientação aproxima-se da governança judicial colaborativa porque preserva a autoridade judicial sem eliminar a capacidade administrativa do Poder Executivo. Em sua esfera de atuação, portanto, o Judiciário, quando provocado, identifica a violação constitucional ao direito pleiteado e fixa o resultado que se espera para sua concretização, mas reconhece que os meios técnicos, orçamentários e administrativos de cumprimento devem ser apresentados pela Administração que

possui estrutura e competência ordinária para a execução da política pública, e não definidos a partir do entendimento unilateral do magistrado que conduz o caso.

A Corte também advertiu que a intervenção judicial não pode atuar para definir diretamente a forma de realização do serviço público de imediato, sob pena de comprometer a continuidade da política pública e a alocação racional dos recursos disponíveis (Brasil, 2023b). Neste ponto, recorda-se a crítica desenvolvida nos capítulos anteriores do presente trabalho, no sentido de que a decisão judicial que desconsidera a complexidade envolvida na implementação de uma ação governamental, ainda que bem-intencionada ou formalmente correta, pode não ser institucional ou materialmente viável para realização do direito assegurado no comando judicial.

Dessa forma, o Tema 698 funciona como precedente paradigmático porque explicita uma forma intermediária da atuação judicial pautada no diálogo institucional e, por conseguinte, compatível com os mecanismos de governança judicial colaborativa. O Judiciário não se omitiu diante da violação de direitos fundamentais, mas igualmente não assume integralmente a função de gestor público para concretizar a política estatal. Sua atuação consiste em fixar finalidades, exigir plano, acompanhar a adequação das medidas e permitir que a Administração indique os meios tecnicamente possíveis para a realização do direito.

Essa forma de decisão corrobora a hipótese defendida ao longo do presente trabalho: a efetividade da decisão judicial em políticas públicas é potencializada à medida que o comando jurisdicional deixa de ser apenas impositivo e unilateral e passa a organizar a atuação dos órgãos responsáveis, compreendendo toda a dinâmica estrutural da lide. O diálogo institucional, nesse contexto, permite transformar a decisão judicial em instrumento de coordenação entre jurisdição e Administração Pública, reduzindo o risco de soluções inexecutáveis ou desconectadas da realidade administrativa.

Portanto, no julgamento do Tema 698, pode-se concluir que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu uma diretriz geral para a judicialização de políticas públicas: a decisão judicial que impõe providências ao Poder Público deve ser suficientemente firme para proteger o direito fundamental violado, mas também suficientemente aberta para permitir planejamento, participação técnica e definição administrativa dos meios de cumprimento. Essa é precisamente a racionalidade

conferida pela governança judicial colaborativa, pois preserva a autoridade da jurisdição sem transformar o magistrado em gestor direto da política pública.

5.3.2 A ADPF 347 e o Plano Pena Justa: processo estrutural, plano nacional e monitoramento progressivo

O julgamento da ADPF 347 constitui um dos exemplos mais expressivos do uso dos mecanismos de governança judicial colaborativa, centrada no processo estrutural, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A ação discutiu a situação do sistema prisional brasileiro, em um cenário marcado por superlotação, condições degradantes, insuficiência de serviços essenciais, permanência indevida de pessoas presas e violações massivas de direitos fundamentais.

No julgamento de mérito da ação, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de estado de coisas inconstitucional¹⁹ no sistema carcerário brasileiro. A Corte assentou que o problema não decorria de ato isolado de determinada autoridade, mas de falhas estruturais, omissões reiteradas e incapacidade persistente dos Poderes Públicos de enfrentar adequadamente a crise prisional.

Trata-se, portanto, de litígio estrutural, pois a violação de direitos fundamentais decorre do próprio funcionamento inadequado de toda uma estrutura estatal, cuja solução adotada não pode se limitar à mera declaração da violação aos direitos da população carcerária. Buscando a solução ao problema, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que esses processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível: primeiro, identifica-se o estado de desconformidade constitucional e os fins a serem buscados; depois, detalham-se as medidas, homologa-se o plano e acompanha-se a execução da decisão (Brasil, 2023a).

Nesse sentido, o julgamento é expresso:

Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível: uma primeira etapa de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados e uma segunda etapa de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão. A promoção do diálogo interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais Poderes, de

¹⁹ O estado de coisas inconstitucional pode ser compreendido como uma situação de violação massiva, persistente e generalizada de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e da insuficiência ou falência de políticas públicas, cuja superação exige a atuação cooperativa de diversas autoridades, instituições e da sociedade (Brasil, 2023a).

especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um (Brasil, 2023a, p. 21).

Essa passagem evidencia que o próprio Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer a necessidade de técnicas decisórias adequadas à complexidade estrutural do litígio. A decisão judicial deixa de ser compreendida, dessa forma, como ato único e definitivo, passando a operar como ponto de partida para a construção progressiva de uma solução institucional.

No mérito da ADPF 347, a Corte determinou a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitissem acompanhar sua implementação. Também fixou prazo para apresentação do plano nacional e estabeleceu que sua elaboração deveria ocorrer conjuntamente pelo CNJ e pela União, em diálogo com instituições, órgãos competentes e entidades da sociedade civil (Brasil, 2023a).

Ao exame do julgamento da ação constitucional, percebe-se a aplicação direta da lógica da governança judicial colaborativa. Primeiramente, a Corte reconheceu a violação constitucional e não cuidou isoladamente da política pública necessária à superação da crise. Ao revés, determinou que os órgãos competentes, em diálogo, construíssem o plano adequado para a solução do caso. Dessa forma, não deixou de exercer a autoridade típica da decisão judicial que determina uma obrigação ao Poder Público, mas preservou a participação dos atores institucionalmente responsáveis pela execução da política pública para encontrar a solução mais adequada ao problema apresentado.

Posteriormente, houve nos autos da ação a homologação do Plano Pena Justa²⁰, no qual a lógica dialogada da decisão judicial tornou-se ainda mais evidente. O Supremo Tribunal Federal passou a examinar se o plano apresentado pela União, em cooperação com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atendia às exigências, diretrizes e finalidades fixadas no julgamento de mérito da ADPF 347.

²⁰ O Plano Pena Justa é o plano nacional homologado pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 347, para orientar a superação progressiva do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, mediante metas, cronogramas, matriz de responsabilidade, previsão de recursos e mecanismos de monitoramento (Brasil, 2024a).

Nessa etapa, a questão já não era apenas reconhecer a violação, mas verificar a suficiência do plano de ação apresentado em nítida continuidade ao que foi decidido pela Corte. Segundo o Tribunal, a análise judicial do plano não deve adentrar as minúcias da política desenvolvida pelos gestores públicos. Deve, contudo, examinar sua razoabilidade, o que ocorre quando o plano contém diagnóstico do problema, objetivos e metas, ações e cronograma de atuação, matriz de responsabilidade, matriz de riscos, previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos, além de mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade (Brasil, 2024a).

A avaliação do Plano Pena Justa demonstrou essa racionalidade. A Corte registrou, quando da homologação, que:

O plano contém fundamentação técnica, matriz de responsabilidade, mecanismos de monitoramento, cronogramas, metas e indicadores de avaliação, além dos outros elementos enunciados acima. Seu conteúdo está estruturado em quatro eixos: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional (Brasil, 2024a, p. 4-5).

Por isso, a ADPF 347 e a homologação do Plano Pena Justa demonstram que, em litígios estruturais, a efetividade da decisão judicial depende menos da imposição imediata de uma ordem abstrata e mais da capacidade de organizar um processo contínuo de transformação institucional. A decisão do Supremo Tribunal Federal não se limitou a reconhecer a violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional, mas estruturou uma resposta progressiva, com plano, metas, cronogramas, matriz de responsabilidades, previsão de recursos e mecanismos de monitoramento. Nesse sentido, o caso confirma que o diálogo institucional é instrumento de efetividade porque permite converter a decisão judicial em processo de acompanhamento, correção e implementação gradual da política pública.

5.3.3 O Tema 1.234 de Repercussão Geral: diálogo interfederativo, autocomposição e judicialização da saúde

O Tema 1.234 de Repercussão Geral, julgado no Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC, constitui um dos casos mais relevantes ao objeto de discussão da

presente pesquisa. Ele envolve temas como a judicialização da saúde, repartição federativa de responsabilidades, custeio de medicamentos e necessidade de diálogo institucional para construção de uma solução viável.

A controvérsia central do julgamento dizia respeito à legitimidade passiva da União e à competência da Justiça Federal nas demandas relativas ao fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao Sistema Único de Saúde. Embora a questão jurídica possa parecer, *prima facie*, restrita à definição de competência e responsabilidade processual, o Supremo Tribunal Federal foi além e buscou reconhecer um problema muito mais amplo, envolvendo custeio, compensação financeira entre entes federativos, fluxos administrativos, critérios técnicos de incorporação de medicamentos e organização da política pública de saúde.

A ementa do julgamento demonstra essa abertura ao diálogo institucional para a solução do caso:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.234. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL NAS DEMANDAS QUE VERSAM SOBRE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS REGISTRADOS NA ANVISA, MAS NÃO INCORPORADOS NO SUS. NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO DIÁLOGO, DADA A COMPLEXIDADE DO TEMA, DESDE O CUSTEIO ATÉ A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. DESIGNAÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL COMO MÉTODO AUTOCOMPOSITIVO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS. INSTAURAÇÃO DE UMA INSTÂNCIA DE DIÁLOGO INTERFEDERATIVA (Brasil, 2024b, p. 2).

Na fundamentação do julgado, a Corte reconheceu que a controvérsia não poderia ser resolvida adequadamente por uma decisão isolada que apenas atribuísse responsabilidade a determinado ente federativo. Era necessário construir uma solução coordenada entre União, Estados, Municípios, órgãos técnicos e instituições envolvidas na judicialização da saúde.

Para isso, foi instituída uma Comissão Especial como espaço de diálogo entre entes federativos e entidades envolvidas. O objetivo era construir uma solução consensual sobre temas sensíveis, especialmente competência jurisdicional, custeio, ressarcimento e fluxos administrativos e judiciais relativos ao fornecimento de medicamentos incorporados e não incorporados ao SUS.

O procedimento decisório adotado no Tema 1.234 revela, com clareza, a lógica da governança judicial colaborativa. Realizaram-se reuniões com diversos

órgãos técnicos para tratar dos conceitos relativos ao fornecimento de medicamentos incorporados e não incorporados, chegando-se a fluxos de procedimentos debatidos e votados nas reuniões seguintes.

O Ministro Relator do caso, Gilmar Mendes, sintetiza em seu voto a necessidade dessa comunicação entre os órgãos e o Judiciário:

Evidentemente, é cediço que problemas complexos não se resolvem com soluções simplistas ou desinteligência entre as esferas de governos federal, estaduais, distritais e municipais ou entre diferentes matizes da sociedade brasileira, demandando uma reorganização jurídica, por meio de governança colaborativa [...] (Brasil, 2024b, p. 87).

Esse percurso demonstra que a decisão foi construída por meio de procedimento dialogado. A Corte não apenas ouviu os atores sociais e públicos interessados, mas organizou uma instância institucional para que eles apresentassem propostas, debatessem alternativas, votassem pontos de consenso e buscassem solução para divergências. O diálogo institucional, portanto, funcionou como método de produção da decisão, à medida que o Supremo Tribunal Federal criou o ambiente institucional de diálogo e permitiu que os próprios entes federativos, no exercício de suas competências, solucionassem os pontos de divergência.

O julgamento estabeleceu critérios sobre competência, custeio e ressarcimento, distinguindo hipóteses conforme o componente da assistência farmacêutica envolvido, como o Componente Especializado, o Componente Básico e o Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica. Em determinadas hipóteses, por exemplo, o acórdão fixou competência da Justiça Federal e responsabilidade de custeio total da União, com posterior ressarcimento aos demais entes que tenham suportado o ônus financeiro no processo (Brasil, 2024b).

Ademais, o Supremo Tribunal Federal também consignou na ocasião que os atos decorrentes dos acordos firmados e homologados seriam objeto de acompanhamento pela Corte, especialmente porque havia pontos pendentes de implementação, como a plataforma nacional. A própria implementação da solução foi pensada sob a forma de governança colaborativa em rede, com acompanhamento judicial, participação de entes federativos, atuação do CNJ e abertura à sociedade civil.

Em vez de simplesmente definir, de forma unilateral, a competência ou a responsabilidade dos entes federativos, o Supremo Tribunal Federal organizou

instância de diálogo, fomentou autocomposição, homologou acordos e manteve mecanismos de acompanhamento da implementação. Assim, a decisão dialogada não se encerra no julgamento, mas projeta efeitos sobre a execução administrativa e judicial da política pública.

Dessa forma, o Tema 1.234 confirma, de modo particularmente expressivo, a hipótese central desta pesquisa. A decisão do Supremo Tribunal Federal não se limitou a resolver uma controvérsia processual sobre competência ou legitimidade passiva, mas organizou uma solução institucional para um problema estrutural da judicialização da saúde. Ao instaurar diálogo interfederativo, estimular a autocomposição, homologar acordos e prever mecanismos de acompanhamento, a Corte demonstrou que a efetividade das decisões judiciais em políticas públicas depende da articulação entre jurisdição, técnica administrativa, financiamento público e responsabilidade federativa.

Em síntese, os três casos analisados demonstram que o Supremo Tribunal Federal tem adotado técnicas decisórias compatíveis com a governança judicial colaborativa. No Tema 698, a Corte fixou a preferência por finalidades e planos em vez de ordens pontuais; na ADPF 347, reconheceu a necessidade de processo estrutural, plano nacional e monitoramento; no Tema 1.234, instituiu diálogo interfederativo e homologou acordos para racionalizar a judicialização da saúde.

Esses precedentes comprovam que o diálogo institucional não é apenas discurso de legitimação da atuação judicial, mas um fator de efetividade da decisão judicial que incorpora informações, compartilha soluções e aproxima a jurisdição da realidade social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho, verificou-se que as políticas públicas constituem instrumentos indispensáveis para aproximar o texto constitucional da realidade social. Não basta que direitos como saúde, educação, moradia, assistência social e segurança estejam formalmente previstos na Constituição, pois sua efetivação exige planejamento, orçamento, capacidade administrativa, conhecimento técnico, coordenação institucional e mecanismos de acompanhamento.

Demonstrou-se que a implementação dessas políticas enfrenta limitações orçamentárias, administrativas e técnicas. Tais limitações, contudo, não afastam o dever estatal de agir, mas revelam que a efetividade das políticas públicas depende de soluções juridicamente adequadas e institucionalmente viáveis. Nesse contexto, a judicialização das políticas públicas surge como consequência do próprio modelo constitucional brasileiro que, diante da omissão ou insuficiência estatal, permite ao Poder Judiciário, quando provocado, intervir para proteger os direitos violados ou ameaçados.

Ademais, confirmou-se que o problema da efetividade das decisões judiciais em matéria de políticas públicas não está apenas na legitimidade da intervenção do Judiciário, mas na capacidade de transformar a ordem judicial em uma providência concreta, executável e sustentável. Assim, a governança judicial colaborativa se apresenta como modelo capaz de oferecer resposta mais adequada aos litígios dessa natureza, pois, por meio do diálogo institucional, permite ao Judiciário ouvir os órgãos responsáveis pela execução da política pública, receber informações técnicas, compreender limitações administrativas, identificar alternativas de cumprimento, fixar parâmetros constitucionais e acompanhar a implementação das medidas.

Destarte, a hipótese inicialmente formulada também foi confirmada. Verificou-se que o diálogo institucional confere maior efetividade às decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas porque viabiliza a construção de soluções dialogadas e institucionalmente viáveis. Dessa forma, permite conciliar a tutela do direito com as limitações técnicas, administrativas e orçamentárias de sua realização, em vez de se apoiar exclusivamente na mera imposição da decisão judicial.

Além disso, o objetivo geral da pesquisa foi alcançado, pois se demonstrou de que modo a governança judicial colaborativa, por meio do diálogo institucional, potencializa a efetividade das decisões judiciais sobre políticas públicas. Do mesmo modo, foram atendidos os objetivos específicos, uma vez que se examinou o conceito de políticas públicas, o fenômeno de sua judicialização, o papel do Poder Judiciário em sua implementação, os fundamentos teóricos da governança judicial colaborativa, sua relação com o diálogo institucional, os desafios à efetividade das decisões judiciais e a forma pela qual o diálogo institucional contribui para a efetividade das decisões em matéria de políticas públicas.

A análise dos casos paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal confirmou, na prática, a relevância do diálogo institucional. No Tema 698 de Repercussão Geral, verificou-se a preferência por decisões que apontem finalidades constitucionais e determinem à Administração Pública a apresentação de plano ou meios adequados de cumprimento. Na ADPF 347, especialmente na homologação do Plano Pena Justa, observou-se a adoção de processo estrutural, plano nacional, metas, cronogramas, matriz de responsabilidade e mecanismos de monitoramento progressivo. Já no Tema 1.234 de Repercussão Geral, constatou-se a utilização do diálogo interfederativo, da autocomposição e de acordos institucionais para racionalizar a judicialização da saúde, especialmente quanto à competência, ao custeio e ao ressarcimento no fornecimento de medicamentos não incorporados ao Sistema Único de Saúde.

Esses precedentes demonstram que a governança judicial colaborativa não representa o enfraquecimento da jurisdição, mas uma forma de qualificar a atuação judicial em litígios complexos. O Judiciário não deixa de exercer sua função constitucional de proteção dos direitos fundamentais, tampouco transfere livremente ao administrador a escolha sobre cumprir ou não a decisão. O que ocorre é a construção de uma forma de atuação mais adequada à realidade das políticas públicas, na qual a autoridade judicial se articula com o diálogo institucional, a cooperação entre atores e o acompanhamento da execução.

Conclui-se, portanto, que a efetividade das decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas não depende exclusivamente da força impositiva da ordem judicial. Em litígios complexos, a concretização dos direitos fundamentais exige decisões construídas com maior abertura institucional, participação dos atores responsáveis pela execução, consideração das limitações reais do Poder Público e

acompanhamento progressivo das medidas adotadas. É nesse sentido que o diálogo institucional, enquanto expressão da governança judicial colaborativa, apresenta-se como mecanismo apto a tornar a atuação judicial mais efetiva, mais legítima e mais compatível com a realidade social e a complexidade das políticas públicas.

Por fim, ressalta-se que o tema não se esgota no presente estudo. A crescente judicialização das políticas públicas e a necessidade de decisões judiciais mais efetivas indicam a importância de novas pesquisas sobre os resultados práticos da governança judicial colaborativa. O diálogo institucional deve continuar sendo investigado como instrumento capaz de aprimorar a atuação do Poder Judiciário, fortalecer a cooperação entre os Poderes e contribuir para a concretização dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 89-122, 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 47, v. 331, p. 239-259, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Interesse Público**, v. 9, n. 46, p. 1-37, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (**Syn**)**Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BRASIL. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105compilada.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria n. 59, de 23 de abril de 2019**. Regulamenta o funcionamento e estabelece procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2887>. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 198, de 1º de julho de 2014**. Dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2029>. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 221, de 10 de maio de 2016**. Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2279>. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 70, de 18 de março de 2009**. Dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/118>. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023a. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>.
 Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Homologação em Processo Estrutural/DF**. Homologação do Plano Pena Justa. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024a. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753>.
 Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.366.243/SC**. Tema 1.234 de Repercussão Geral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024b. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781043699>.
 Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. Tema 698 de Repercussão Geral. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023b. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769557463>.
 Acesso em: 18 jun. 2026.

BROOCKE, Bianca M. Schneider van der; KOZICKI, Katya. Litígios estruturais e controle judicial de políticas públicas no Brasil: do monólogo ao diálogo. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 137-173, 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos. **Campo de públicas: conexões e experiências**, v. 2, n. 1, p. 93-127, 2023.

CARDOSO, Diego Brito. **Controle judicial de políticas públicas: fundamentos, limites e consequências**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

COSTA, Bruno Andrade. 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**, Brasília, DF, ano 50, n. 199, p. 255-269, 2013.

DIAS, Antônia Neuma Mota Moreira. Entre a reserva do possível e o mínimo existencial: políticas públicas e efetividade dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito. **Revista Ilustração**, Santo Ângelo, v. 7, n. 3, p. 297-309, 2026.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45-81, 2020.

FERRAREZI, Elisabete; RUA, Maria das Graças. A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo. In: XIMENES, Daniel de Aquino (org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília, DF: Enap, p. 63-96, 2018.

FERREIRA, Francisco Jeferson Inácio. O STF e o diálogo institucional: o diálogo como alternativa à dificuldade de impor suas decisões. **Jus Scriptum's International Journal of Law**, Lisboa, ano 20, v. 10, dossiê 2, p. 248-267, 2025.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

HORIE, Helen Yumi. Processos estruturais e o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, Ponta Grossa, v. 6, p. 109-121, 2022.

JACCOUD, Luciana; LICIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, Daniel de Aquino (org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília, DF: Enap, p. 23-62, 2018.

KEMPFER, Marlene; MORAES, Rafael Zambon de. Judicialização das políticas públicas e inefetividade dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 9, n. 3, p. 71-96, 2014.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. **Judicialização da saúde e controle jurisdicional de políticas públicas**: entre informação e participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LEITE, Geraldo Neves. A eficiência da decisão judicial: uma análise com base nos custos dos direitos sociais. **Revista de Teorias do Direito e Realismo Jurídico**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 22-42, 2017.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, p. 11-38, 2019.

MARANHÃO, Rodrigo Pires Andrade. **Fundamentos da governança colaborativa para a construção de um índice de governança nacional para o Poder Judiciário (IGOVCNJ)**: um estudo de caso do paradigma de governança da Justiça Federal da 1ª Região. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

NATAL, Miccael Pardinho. Direitos fundamentais, democracia monitorada e o financiamento das políticas públicas. *In*: COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; DINIZ, Ricardo Spindola; BORGES, Alexandre Walmott (org.). **Direito e políticas públicas nos 30 anos da Constituição**: experiências e desafios na promoção e tutela dos direitos sociais e econômicos. 1. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch. p. 55-74, 2018.

NEGRI, Sandra; RODRIGUES, Leonel Cezar. Reforma constitucional: sistema judiciário brasileiro e a inserção da governança colaborativa. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 4, n. 6, p. 277-292, 2018.

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

PAULA, Leandro Waldir de. **Governança judicial e acesso à justiça**: desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro. 2020. 346 p. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

RODRIGUES, Leonardo Alves. Controle judicial de políticas públicas: decisões dialógicas estruturantes e saúde pública. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 23, n. 62, e-6207, 2024.

SCHWARTZ, Hamilton Rafael Marins; DIAS, Gustavo Formes. Governança judicial colaborativa: uma análise a partir do julgamento do Tema 1.234. **Gralha Azul**: periódico científico da EJUD-PR, p. 187-197, 2025.

SILVA, Wesley Roberto Mariano da. O papel do Judiciário no processo de formação de políticas públicas. **Revista Científica UBM**, Barra Mansa, v. 25, n. 49, p. 35-52, 2023.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto; SATI, Milene Regina Anadão. Processo estrutural no direito brasileiro: origem, conceito e função. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**, São Paulo, v. 2, n. 14, p. 82-100, 2025.

SOUZA, Tiago Clemente. **A ilegitimidade democrática das decisões judiciais**: a manutenção da supremacia judicial a partir dos diálogos institucionais no Brasil. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2024.

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2021.