XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

CRISTIANO BECKER ISAIA

HORÁCIO MONTESCHIO

FERNANDO GOMES SANTORO

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

P963

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Cristiano Becker Isaia, Horácio Monteschio, Fernando Gomes Santoro – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-988-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Processo. 3. Efetividade da justiça. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I

No dia 20 de setembro de 2024, o Grupo de Trabalho PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I, Coordenado pelos Profs. Drs. Horácio Monteschio (UNIPAR), Cristiano Becker Isaia (UFSM), em decorrência da realização XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na cidade de Montevidéu – Uruguai, perante a Faculdade Nacional do Uruguai, procedeu-se a apresentação e debates dos artigos aprovados, com participação ativa dos autores, bem como demonstrou-se apoio e interesse quanto às apresentações dos demais colegas.

LUCAS LEONARDI PRIORI, apresentou o trabalho: A GESTÃO PROCESSUAL E O PROCESSO ESTRUTURANTE, o qual faz uma análise do processo estrutural como instrumento para alteração de um estado de desconformidade para um estado de coisa ideal, a partir da gestão processual ativa do juiz. Em suas conclusões, expos a necessidade da participação ativa de todos os envolvidos na lide estruturante visando contribuir na construção eficiente desse estado de coisa ideal, em colaboração com a gestão processual exercida pelo juiz.

LUIZ ALBERTO PEREIRA RIBEIRO, apresentou o trabalho: A LEGITIMIDADE NAS AÇÕES COLETIVAS PASSIVAS POR MEIO DA REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA, segundo o qual o processo civil brasileiro após o aumento da massificação social passou a ter um olhar voltado às ações coletivas para discutir questões atinentes aos novos direitos difusos e coletivos para resguardar a tutela efetiva destes. Concluiu asseverando a importância da aplicação da representatividade adequada, visto como mecanismo hábil parla garantir o devido processo legal e a devida representação da coletividade no polo passivo de uma ação coletiva passiva, a legitimidade nas ações coletivas passivas se mostram como meio apto à garantia do devido processo legal.

DANIEL SECCHES SILVA LEITE, apresentou o trabalho: A MEDIAÇÃO ANTECEDENTE AO PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL: REFLEXÕES ACERCA DAS MODIFICAÇÕES DA LEI 14.112/20 NO PROCESSO DE SOERGUIMENTO, o qual destacou de forma crítica, sobre a eficácia da utilização da Mediação em caráter antecedente

ao pedido de Recuperação Judicial, nos moldes em que foi proposto pela Lei 14.112/2020, através da inclusão do art. 20-B, alterando a Lei 11.101/2005. Concluiu-se que, em que pese a boa ideia do legislador em incluir uma seção na Lei 11.101/2005 destinada a regular a incentivar a utilização da mediação no processo de soerguimento, principalmente em caráter antecedente, é necessário a realização de ajustes, através de critérios com melhores definições, atentando-se às necessidades do devedor e de seus credores, sem que seja deixado de lado seus direitos e interesses individuais.

JOSÉLIA MOREIRA DE QUEIROGA e REGINALDO JOSÉ DOS SANTOS, apresentaram o trabalho: A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE NORMAS LEGAIS DISCIPLINANDO O PROCESSO PREVIDENCIÁRIO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS, o qual aborda a temática concernente à necessidade de implementação de um conjunto de normas legais sobre processo do Direito Previdenciário brasileiro, sobretudo a ser utilizados nos juizados especiais federais, com vista à uniformização dos procedimentos, em todo o território nacional, e ao afastamento do uso discricionário de procedimentos distintos a critério do órgão julgador. Concluíram suas exposições destacando a necessária a implementação de normas processuais previdenciárias no âmbito dos juizados especiais federais.

ALICE BEATRIZ BARRETO CARNEIRO VALERIANO LOPES apresento o trabalho: A RESTRIÇÃO PROBATÓRIA NO MANDADO DE SEGURANÇA: ESTUDO SOBRE A POSSIBILIDADE DE ADMISSÃO DA ATA NOTARIAL, destacou o objetivo do mandado de segurança quanto à restrição da atividade probatória como pressuposto à celeridade do processo para proporção do resultado da atividade jurisdicional ao impetrante em contraposição à admissão da ata notarial como meio de prova documental a subsidiar a violação ou ameaça ao direito líquido. Concluiu que o estudo almeja evitar o agravamento do desequilíbrio do ônus probatório entre as partes e majorar o incentivo ao uso do remédio.

MICHEL FERRO E SILVA, apresentou o trabalho: AMICUS CURIAE COMO IMPORTANTE INSTRUMENTO NA TOMADA DE DECISÕES JUDICIAIS A RESPEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, o qual trouxe reflexões a respeito da participação do amicus curiae como elemento de apoio do Poder Judiciário na tomada decisões a respeito de políticas públicas. Concluiu que a sua intervenção pode ser importante instrumento de auxílio na tomada de decisões envolvendo políticas públicas, ainda expos que a decisão judicial sobre determinada política possua efetividade, assegurando o pleno exercício dos direitos fundamentais e o respeito aos preceitos constitucionais.

AMANDA CASSAB CIUNCIUSKY TOLONI, apresentou o trabalho ANÁLISE DA CIDADANIA NA PERSPECTIVA DOS DANOS TRANSFRONTEIRIÇOS, o qual destaca o papel significativo do cidadão como sujeito de direito internacional na busca por justiça em contextos transnacionais, reconhecendo a interconexão global que amplia o papel dos indivíduos nesse âmbito. Ao final propõe a reconsideração de paradigmas do século XIX diante das transformações, destacando a necessidade de legislação e cooperação internacional para reconhecer e proteger as vítimas desses danos no contexto jurídico mundial.

ÍGOR MARTINS DA CUNHA apresentou o trabalho: AS FUNÇÕES DAS CORTES SUPREMAS BRASILEIRAS À LUZ DO REGRAMENTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIO E ESPECIAL, no qual faz uma análise da evolução dos recursos dirigidos às Cortes Supremas, desde a sua origem, até os tempos atuais, bem como, o atual perfil destes recursos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista as funções exercidas pelas Cortes Supremas. Em suas conclusões destacou a necessidade de evolução do regramento positivo, em especial a regulamentação da emenda constitucional nº 125/2022, para que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possam exercer, de forma mais efetiva, os seus papéis como Cortes Supremas.

NATALIA SOUZA MACHADO VICENTE apresentou o trabalho: ASPECTOS PROCEDIMENTAIS E ÉTICOS DO PERITO GRAFOTÉCNICO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, no qual ressalta a importância da perícia grafotécnica, enquadrada pelo novo Código de Processo Civil brasileiro, emerge como um instrumento jurídico de suma importância, particularmente em litígios que questionam a autenticidade de documentos e assinaturas. Concluiu ponderado que a adoção do método pericial não apenas facilita a administração da justiça, como também promove a verdade real, essencial para o fortalecimento do sistema judiciário brasileiro.

GABRIELA VIDOR FRANCISCON e VINNY PELLEGRINO PEDRO apresentaram o artigo: CLÁUSULAS GERAIS PROCESSUAIS: PARALELO ENTRE OS BENEFÍCIOS DA ANÁLISE CIRCUNSTANCIAL E OS INCONVENIENTES DA IMPREVISIBILIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS, no qual expuseram acerca da relação entre as cláusulas gerais previstas na legislação processual brasileira, a liberdade do magistrado em aplicar as normas de acordo com cada caso concreto e a imprevisibilidade e disparidade das decisões judiciais. Dessa forma, demonstrar que a cláusula geral representa elemento importante para o ordenamento jurídico, pois viabiliza a solução de questões que não possuem correspondência na legislação; porém, ao mesmo tempo, possibilita a aplicação

indiscriminada e instável de normas e, por conseguinte, a disparidade de manifestações judiciais. Por isso, então, buscam-se alternativas que podem conferir maior previsibilidade à aplicação dessas cláusulas.

ADRIANA VIEIRA DA COSTA apresentou o trabalho: CONFLITOS DE INTERESSES SOCIOAMBIENTAIS NA INSTALAÇÃO DA HIDRELÉTRICA DE SANTO ANTÔNIO EM RONDÔNIA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS o qual apresenta uma vinculação com proteção patrimonial e moral dos moradores afetados, ou seja, os ribeirinhos, residentes dos Assentamentos Joana Darc I, II e III, que se encontravam assentados e foram prejudicados sem qualquer indenização por parte da empresa. Concluiu asseverando que devido à ausência de ressarcimento da Hidrelétrica Santo Antônio para os moradores impactados pelo empreendimento, fez-se necessário o ajuizamento da ação civil pública, representada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia (MP/RO), visando a garantia dos direitos fundamentais à comunidade de moradores que se faziam presentes no assentamento; alcançando, posteriormente, o acordo judicial que proporcionou dignidade às famílias envolvidas.

DANIEL SECCHES SILVA LEITE, apresentou o artigo intitulado DIMENSES DO ACESSO À JUSTIÇA: A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO MÉTODO INTEGRANTE DO SISTEMA MULTIPORTAS NO BRASIL, no qual revisita o conceito de acesso à justiça de uma perspectiva democrática e dialógica, inclusiva dos métodos adequados de resolução de disputas (ADRs), defendendo um sistema de tais métodos. No sistema multiportas, por definição aberto e heterárquico, os mais diversos métodos de solução de conflitos estão disponíveis aos interessados, visando otimizar a solução dos problemas através de mecanismos mais ágeis e com maior qualidade, capazes de responder com maior precisão às demandas. A hipótese desenvolvida é a de que o modelo multiportas pode contribuir para a efetividade e a ampliação do acesso à justiça, por meio do uso adequado de diversos métodos para além da jurisdição estatal, com enfoque, na pesquisa, à justiça restaurativa.

AMANDA CASSAB CIUNCIUSKY TOLONI apresentou o artigo: DIREITOS HUMANOS SOB A PERSPECTIVA DO LITÍGIO TRANSFRONTEIRIÇO, no qual explora a interação crucial entre direito internacional, direitos humanos e proteção ambiental, concentrando-se em desafios complexos de territorialidade e extraterritorialidade em litígios transnacionais. Conclui ao analisar casos emblemáticos de litígios sem resultados satisfatórios, como o caso Chevron, enfatizando a urgência de reformas nas práticas de responsabilidade corporativa global para garantir justiça e conformidade com padrões internacionais de responsabilidade empresarial.

JOÃO VITOR FACIN DE FREITAS e JOSÉ ROBERTO ANSELMO apresentaram o artigo: MEIOS DE EXECUÇÃO ATÍPICOS EM FACE DO EXECUTADO EM OBRIGAÇÃO DE PAGAR: CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO DO MAL, o qual possui como objetivo, à vista da busca por efetividade e ampliação dos poderes do Estado-Juiz, perscrutar como deve transcorrer a utilização dos meios de execução atípicos em face do executado em obrigação de pagar. Ainda abordou a existência de potencial lesivo a direitos fundamentais do executado, na eventualidade de utilização das medidas atípicas sob a premissa de eficiência na prestação da tutela executiva. Concluiu asseverando pela necessidade de controle a ser exercido pelo Poder Judiciário quando da aplicação dos meios de execução atípicos, elencando-se critérios e fundamentos que necessitam instruir a atuação jurisdicional nestas hipóteses.

CRISTIANO BECKER ISAIA apresentou o artigo: NOTAS SOBRE O REQUISITO DA RELEVÂNCIA DAS QUESTÕES DE DIREITO FEDERAL INFRACONSTITUCIONAL NO RECURSO ESPECIAL, o qual destaca a Emenda Constitucional nº 125/2022, passou a ser requisito de admissibilidade do recurso especial, dirigido ao Superior Tribunal de Justiça, a demonstração da relevância das questões federais infraconstitucionais. A criação do referido filtro foi impulsionada pelo congestionamento processual da Corte, constituindo um instrumento destinado a reduzir o número de recursos e acelerar os trabalhos, de maneira análoga ao pressuposto recursal do recurso extraordinário com a repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Contudo, essas inovações, ao promoverem a celeridade processual, entram em conflito com outro direito fundamental de mesma estrutura constitucional: o acesso ao Poder Judiciário. Concluiu que as mudanças decorrentes do Código de Processo Civil quanto a instituição do filtro recursal têm como objetivo aproximar a Corte de seu papel de conferir uma abordagem mais seletiva e focada na uniformização da jurisprudência nacional.

ANDRÉA CARLA DE MORAES PEREIRA LAGO apresentou o artigo: O DESPEJO EXTRAJUDICIAL E A LIMITAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE DA (NÃO) EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE COM BASE NO PROJETO DE LEI Nº 3.999/2020, o qual tem por objetivo analisar o projeto de lei nº 3.999 /2020, que se aprovado virá alterar a lei nº 8.245/1991 (Lei de Locação) nos aspectos da realização de despejo extrajudicial e da consignação extrajudicial das chaves do imóvel, objeto da locação. Ao final discorreu sobre a evolução dos direitos da personalidade e como o direito à moradia alcançou tal condição. Para tanto, o presente estudo valer-se-á do método de abordagem dedutivo, de explanação jurídico interpretativa e crítica, cuja técnica fundamentar-se-á na pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira.

ILTON VIEIRA LEÃO, apresentou o trabalho: PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS À COMPREENSÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A IMPORTANCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, no texto ressalta a importância da jurisdição constitucional a qual é vital para manter o Estado de Direito e proteger direitos fundamentais. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) é central na interpretação da Constituição. Concluiu destacando que a atuação do STF é essencial para a proteção dos direitos fundamentais e a promoção da justiça social no Brasil, destacando a importância de um equilíbrio entre direitos constitucionais e separação dos poderes.

FABRÍCIO VEIGA COSTA, apresentou o trabalho REVISITAÇÃO CRÍTICA AO MODELO REPRESENTATIVO DE LEGITIMIDADE DO PROCESSO COLETIVO: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA PROCESSUALIDADE DEMOCRÁTICA no qual propôs discutir o instituto da legitimidade processual nas ações coletivos e apresentar um modelo que seja mais compatível com os princípios do processo democrático. O texto propõe uma investigação sobre um modelo de processo cujo mérito deve ser impreterivelmente construído de forma dialógica pelos interessados difusos, ou seja, por aqueles que serão atingidos pelos efeitos do provimento.

FLÁVIO BENTO e MARCIA HIROMI CAVALCANTI apresentaram o trabalho: SISTEMA DE PRECEDENTES VINCULANTES, INSTABILIDADE JURISPRUDENCIAL E O TEMA DA COMPROVAÇÃO DA HIPOSSUFICIÊNCIA ECONÔMICA NA JUSTIÇA DO TRABALHO o qual aborda o sistema de precedentes vinculantes, instituto fundamental para superar a possível instabilidade e a incerteza das decisões do Poder Judiciário. O problema da imprevisibilidade das decisões judiciais atenta contra a ideia de um processo justo e equilibrado. Destaca o texto que decisões monocráticas e colegiadas, inclusive do próprio Tribunal Superior contrariam esse precedente vinculante. Por fim, pondera que o afastamento do precedente pode ocorrer com a alteração do texto normativo em questão pelo Poder Legislativo, a partir do início da vigência do novo texto legal, ou quando ela for feita pelo próprio Tribunal que firmou esse pensamento, e em processo ou procedimento previsto em lei e nos seus regimentos, observando a necessidade de fundamentação adequada e específica, em respeito aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

Dessa forma, pelos temas abordados, é possível deduzir que os debates foram frutíferos e trouxeram reflexões a respeito da importância dos temas relacionados ao Processo Civil diante dos desafios da efetivação da tutela jurisdicional. Nesse contexto, convidamos à leitura dos artigos apresentados.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Prof. Dr. Cristiano Becker Isaia Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Prof. Dr. Horácio Monteschio Universidade Paranaense - UNIPAR

Prof. Dr. Fernando Gomes Santoro Universidad De La Republica Uruguay - UDELAR

AMICUS CURIAE COMO IMPORTANTE INSTRUMENTO NA TOMADA DE DECISÕES JUDICIAIS A RESPEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE AMICUS CURIAE AS AN IMPORTANT INSTRUMENT IN MAKING JUDICIAL DECISIONS REGARDING PUBLIC POLICIES.

Michel Ferro e Silva [1]
Ana Elizabeth Neirão Reymão [2]

Resumo

O artigo visa apresentar reflexões a respeito da participação do amicus curiae como elemento de apoio do Poder Judiciário na tomada decisões a respeito de políticas públicas. A pesquisa emprega a revisão bibliográfica e documental, destacando o tratamento dado ao amicus curiae na legislação processual e, em especial, no vigente Código de Processo Civil, que permitiu uma generalização de sua atuação. Conclui-se que esta figura de intervenção de terceiros pode ser importante instrumento de auxílio na tomada de decisões envolvendo políticas públicas, uma vez que permite que o órgão jurisdicional seja municiado com conhecimento e elementos técnicos especializados, qualificando e democratizando o processo decisório. Outrossim, sugere-se uma reflexão a respeito dos ensinamentos da doutrina pragmática, que revela a importância de que as decisões judiciais sejam tomadas pensando nas suas consequências e benefícios ao coletivo. Defende-se que a decisão judicial sobre determinada política possua efetividade, assegurando o pleno exercício dos direitos fundamentais e o respeito aos preceitos constitucionais.

Palavras-chave: Política pública, Judiciário, Amicus curiae, Intervenção de terceiros, Pragmatismo

Abstract/Resumen/Résumé

The article proposes to present reflections regarding the participation of the amicus curiae as an element of support for the Judiciary in making decisions regarding public policies. The research is based on a bibliographical review and, initially, presents a conceptual analysis, highlighting the elements of policy and the idea of cycles. Next, reflections are presented regarding the Judiciary as a policy maker. An analysis is also made of the treatment given to amicus curiae in procedural legislation and, in particular, in the current Code of Civil Procedure, which allowed for the generalization of its activities. It is noteworthy that this figure of third-party intervention can be an important instrument of assistance in decision-making involving public policies, as it allows the jurisdictional body to be equipped with

[1] Doutorando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo CESUPA. Mestre em Direito e Especialista em Direito Processual. Professor do CESUPA. Membro da ANNEP e do IBDP. Advogado.

[2] Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP), Economista (UFPA). Professora do PPGD CESUPA e da Faculdade de Economia da UFPA. Líder do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia.

knowledge and specialized technical elements, qualifying and democratizing the decision-making process. Furthermore, a reflection is suggested regarding the teachings of the pragmatic doctrine, which reveals the importance of judicial decisions being taken thinking about their consequences and benefits to the collective, using knowledge in other branches of social sciences. It is argued that the judicial decision on a given policy is effective, ensuring the full exercise of fundamental rights and respect for constitutional precepts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Judiciary, Amicus curiae, Third-party intervention, Pragmatism

1. Introdução

Os primeiros estudos sobre *políticas públicas* tinham como foco as estruturas e as instituições políticas. Com sua ampliação para as ações governamentais, tem proporcionado grandes debates no meio acadêmico, dada sua relevância e atualidade.

A tomada de decisões a respeito de *políticas públicas*, assim definidas como programas de ação governamental voltados à concretização de direitos fundamentais (Duarte, 2013) envolve um processo extremamente complexo, composto por diversas fases ou etapas e que conta com a participação de diversos agentes que contribuem direta ou indiretamente, dentre os quais, o Poder Judiciário.

Com efeito, não se pode negar que o Judiciário exerce relevante papel na elaboração de *políticas públicas*, configurando-se um verdadeiro *policy maker*, apesar de, inicialmente, não ser sua a referida função em decorrência da própria separação de poderes contida na Constituição da República Federativa de 1988 (Ribeiro, 2022). Em outras palavras, por ausência de legitimidade, em decorrência da própria lógica democrática, não é o "poder institucionalmente autorizado a ser o *locus* de elaboração e/ou afirmação de políticas públicas", como apontado por Verbicaro (2017).

Em que pese excepcional, o que se percebe nos dias atuais, é uma atuação cada vez maior do Judiciário em casos envolvendo *políticas públicas*. São decisões judiciais que geram diversas consequências nos âmbitos político, social e econômico e que, em razão disso, precisam ser muito bem avaliadas com a consideração de aspectos não apenas jurídicos.

Dentro desse contexto, exsurge a atuação de relevante figura processual de intervenção de terceiros que é o *amicus curiae*. De fato, sobretudo nos casos mais complexos, deve o Poder Judiciário valer-se da modalidade interventiva para obtenção de conhecimento mais especializado a respeito de temas que podem embasar decisões mais acertadas a respeito de *políticas públicas*.

O objetivo do artigo é demonstrar a importância da participação do terceiro interveniente na tomada de decisões judiciais envolvendo *políticas públicas*, permitindo ao juízo o conhecimento de melhores argumentos, dados ou elementos técnicos específicos que contribuam para a prolação de uma melhor decisão e minimizando eventuais impactos negativos que dela podem advir. Para tanto, é apresentada uma correlação com o pensamento defendido pela doutrina pragmática. Adverte-se que as ideias aqui apresentadas são decorrentes de reflexões embrionárias e que não possuem qualquer pretensão de esgotar o tema, e sim fomentar o debate.

O artigo está dividido, além desta introdução, em outras quatro seções principais. A próxima é destinada ao conceito de *políticas públicas*, abordando os seus elementos e a ideia de ciclos. Na seção três, demonstra-se que o Poder Judiciário é um *policy maker*, exercendo controle sobre *políticas públicas*. A seção quatro aborda a previsão do *amicus curiae* na legislação processual e a seção cinco trata da importância de sua utilização no processo decisório judicial de *políticas públicas*¸ estabelecendo algumas premissas relacionadas ao pragmatismo jurídico. Ao fim, são apresentadas as conclusões obtidas.

2. Conceito e elementos de políticas públicas e a teoria dos ciclos

Tema dos mais relevantes envolve o estudo de *políticas públicas*. Em que pese a sua relevância, é relativamente recente a preocupação em estudá-las. Conforme aponta Schmidt (2018) trata-se de um conceito ambientado ao estado contemporâneo, apesar de possuir ligações com o passado, representando "um breve capítulo na milenar história do cuidado dos assuntos comuns".

Não é tarefa simples conceituá-las. Com efeito, na literatura especializada, são encontrados diversos conceitos - alguns mais genéricos, outros mais complexos. Schmidt (2018, p. 122) entende que "são respostas do poder público a problemas políticos" de ordem pública ou coletiva.

Dworkin (2002) aponta que as *políticas públicas* buscam estabelecer um objetivo a ser alcançado para uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social de uma comunidade.

A utilização de conceitos tão genéricos como os citados acima pode gerar a falsa ideia de que toda decisão estatal é uma política pública. É imperioso, portanto, a tentativa de estabelecimento de um conceito mais preciso, o que pode ser obtido com o estabelecimento de alguns premissas.

De início, importante se destacar que para o correto entendimento do conceito é fundamental observar que "uma determinada política não poder ser considerada pública a menos que seja adotada por uma instituição governamental" (Duarte, 2013, p. 18) Assim, somente serão consideradas *políticas públicas* aquelas que tiveram a iniciativa ou a chancela estatal, já que é o Estado o responsável por tomar decisões que irão materializá-las, conforme observa Ribeiro (2022).

Por outro lado, para configurar-se como pública, inexiste a necessidade de que atenda o interesse público ou o bem coletivo, bastando que afete diversos grupos e interesses sociais, econômicos e/ou políticos (Ribeiro, 2022).

Vale o destaque que ações isoladas que tenham como propósito a resolução de problemas sociais não podem ser consideradas como *políticas públicas*, já que se mostra fundamental que a ação governamental compreenda "um conjunto de ações e iniciativas tendencialmente coerentes entre si, que geralmente envolvem várias áreas", como pontuado por Schmidt (2018, p. 126). Portanto, mesmo que relevantes, ações isoladas não integram o conceito que aqui se está discutindo.

Valendo-se das premissas arroladas ao norte, Ribeiro (2022) apresenta interessante conceito, segundo o qual as *políticas públicas* são "o conjunto de atos e/ou omissões com objetivos relacionados com (1) a mudança de comportamentos e instituições e/ou (2) a supressão/(re)distribuição de bens/serviços/direitos dos agentes sociais, políticos, econômicos e/ou estatais".

O processo que envolve a sua implantação é extremamente complexo e mobiliza diversos agentes. Duarte (2013, p. 21) adverte que a análise dos elementos que compõem as *políticas públicas* é importante a fim de se observar parâmetros objetivos "para avaliar a atuação dos Poderes Públicos voltada à realização de direitos fundamentais, especialmente os de caráter social".

Dias (2007), analisando o conceito de Ronald Dworkin, indica a presença de dois elementos fundamentais nas *políticas públicas*, quais sejam: (a) a existência de uma entidade capaz de produzir padrões, ou seja, uma comunidade política; e (b) a identificação dos objetivos e a fixação dos meios com o fim de alcançá-los. No primeiro caso, tem-se que somente poderá ser considerada política (pública) oriunda de um gestor de interesses da sociedade, isto é, o Estado. Com relação à fixação dos objetivos, diversos fatores provocam influência a depender do modelo escolhido. Todavia, parece haver consenso, no sentido de que nem sempre o objetivo buscado está relacionado ao interesse comum, o que poderá provocar uma desagradável proteção de elites ou de minorias organizadas, sem qualquer ganho social (Dias, 2007, p. 47).

Duarte (2013, p. 21) lembra que as *políticas públicas* são formadas por quatro componentes: *ação, coordenação, processo* e *programa*. Destes, entende-se que o *programa* seja de enorme importância já que ele representa o "conteúdo da ação governamental propriamente dita", resultado de opções políticas concretas, como observado pela citada autora (2013, p. 28). Em outras palavras, é o programa que efetivamente materializa a política, tornando-a algo real com sua implementação.

Na doutrina especializada é frequente a ideia de que a definição e implementação das *políticas públicas* observa uma série de atividades e etapas distintas, o que corresponderia ao que se chama de "ciclo de políticas públicas". Este é o entendimento de Duarte (2013, p. 20), para quem os ciclos seriam compreendidos nas etapas de (a) *identificação dos problemas ou demandas*, (b) *formulação das propostas concretas*, (c) *execução*, (d) *avaliação dos resultados* e (e) *fiscalização e controle de execução.* Contudo, não se pode perder de vista que referidas etapas não devem ser consideradas compartimentos estanques, já que "constituem um processo cheio de idas e vindas" (Duarte, 2013, p. 26).

Fato é que, independentemente da sequência linear ou não das etapas, é fundamental se pensar na necessidade de fiscalização e controle, notadamente porque, em geral, envolvem vultosos recursos públicos decorrentes de pesada tributação, o que pode ser feito pela sociedade civil, pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário. A importância de controle é ainda maior em relação a *políticas públicas* que envolvam direitos fundamentais em razão do que Barcellos (2018, p. 14) chama de "dimensão de realidade", isto é, para que as pessoas tenham efetivamente os seus direitos garantidos, protegidos e promovidos no dia a dia.

Para o presente artigo as noções apresentadas são fundamentais, especialmente, aquelas que envolvem a fiscalização e o controle, especificamente aquele realizado pelo Poder Judiciário, conforme será abordada na seção seguinte.

3. O Poder Judiciário como *policy maker* e exercendo o controle de políticas públicas

Como visto nas linhas anteriores, o processo que envolve a implementação de uma *política pública* é bastante complexo, seja em decorrência (i) das diversas fases ou etapas que precisa observar ou (ii) da quantidade de inúmeros atores políticos com os mais variados interesses e pertencentes aos mais diversos grupos políticos ou sociais que dele participam e exercem influência.

Especificamente os atores políticos que participam desse intrincado processo podem ser classificados didaticamente em diversas categorias de acordo com critérios que variam de um autor para outro. Em interessante trabalho, valendo-se de diversos critérios de classificação, Matos e Dias (2012) diferenciam os atores em *públicos* e *privados*. Segundo os autores, os primeiros seriam todos aqueles que exercem funções públicas, compreendendo os que ocupam postos no governo. Já os atores *privados* seriam aqueles que não possuem ligação direta com o governo, mas que influenciam na formatação de *políticas públicas*, pressionando-o a tomar determinadas ações ou adotar específicas medidas.

Dentro deste critério de classificação parece ser evidente que, sendo parte integrante da estrutura estatal, o Poder Judiciário é um agente de *políticas públicas*, ou seja, o primeiro elemento de acordo com a concepção predominante, vista no item anterior, restaria preenchido. No entanto, será que, de fato, a questão goza de tanta simplicidade? Pode o Judiciário atuar ilimitadamente no processo de elaboração e implementação de políticas?

Se pensarmos na ideia de ciclos de *políticas públicas,* dificilmente, conseguiríamos imaginar o Poder Judiciário agindo nas etapas iniciais de *identificação dos problemas*, *formulação das propostas concretas* ou de *execução.* Não há, inclusive, a expertise necessária para tanto e nem muito menos aparato adequado.

É certo que o Judiciário não é o poder legitimado funcionalmente a implementar políticas, cabendo tal papel aos poderes majoritários eleitos pelo povo (Verbicaro, 2017). Falta-lhe, segundo Dias (2007), legitimação para a identificação de objetivos públicos, o que caberia aos Poderes Executivo e Legislativo. Não seria adequado se pensar, assim, que juízes, que não são alvos de pressões políticas, definissem as metas sociais do Estado (Pereira, 2015).

As *políticas públicas* representam, como se viu, objetivos coletivos, com o estabelecimento de metas a serem alcançadas com aspectos gerais; com padrões que revelam os objetivos políticos do Estado (Pereira, 2015). Ademais, a grande maioria das demandas que são levadas ao Judiciário envolvem pretensões individuais, cujas decisões produzirão efeito *inter partes*, não tendo a capacidade de atingir grupos de pessoas a ponto de se configurar em repercussão coletiva.

Duarte (2013, p. 35), acertadamente, pontua que "normalmente o que se analisa em juízo são conflitos de natureza interindividual, disputas entre credor e devedor, e não questões que envolvem a repartição de bens coletivos socialmente produzidos, segundo a lógica da justiça distributiva".

Apesar de todas as ponderações feitas, não se pode negar que o Judiciário é um relevante agente de *políticas públicas*. Do ponto de vista processual, não são poucos os instrumentos que podem provocar uma "coletivização" daquilo que inicialmente havia sido decidido de maneira individual, tais como a repercussão geral no recurso extraordinário, a recém introduzida relevância da questão federal no recurso especial, o julgamento de recursos extraordinário e especial sob o regime de repetitividade, a edição de enunciados de Súmula, os incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e de assunção de competência (IAC).

Além do mais, qualquer conduta comissiva ou omissiva do Poder Público configura-se ameaça ou lesão a direito, não podendo fugir da apreciação do Judiciário, conforme previsão contida no art. 5º, XXXV, da Constituição.

Fato é que ao Judiciário não cabe perseguir ou implementar *políticas públicas,* exceto quando "as questões políticas tenham sido inseridas na legislação ou quando afetam de forma não razoável a realização de princípios, direitos e valores previstos na Constituição", conforme observado por Verbicaro (2017, p. 334). É que, nesse contexto, qualquer violação a direitos fundamentais extrapola o campo da política e alcança a esfera da juridicidade, permitindo que o Judiciário garanta o exercício do direito ameaçado ou lesado. Por isso, Dias (2007), acertadamente, distingue a função de elaboração de políticas daquela de controle.

Assim, ainda que o Judiciário não seja o agente responsável pela implementação, cabe a ele, exercendo o seu papel de controle, determinar que uma *política pública* não seja levada adiante por desrespeitar preceitos constitucionais e ofender direitos fundamentais. Há, nesse caso, uma compatibilização das diretrizes políticas aos valores contemplados no Estado Democrático de Direito (Verbicaro, 2017).

A atuação do Judiciário, portanto, precisa ser compreendida de modo complementar e não inaugural a fim de que seja preservado o protagonismo dos Poderes Legislativo e Executivo, estes sim os funcionalmente investidos da tarefa de criar e implementar políticas. Trata-se de uma "intervenção derivada", que depende da existência prévia (ou de uma omissão) de uma *política pública,* quando há "um dever legal ou constitucional de produzi-la", conforme ponderado por Dias (2007, p. 44).

Importante se destacar que as decisões judiciais a respeito de *políticas públicas* devem observar fundamentação estritamente jurídica (ainda que se valendo de referenciais técnicos específicos pertencentes a outros ramos do conhecimento), sendo-lhes vedada a utilização de fundamentação política, já que o Judiciário não é (ou não deveria ser) um órgão político.

Portanto, qualquer estudo sério a respeito de *políticas públicas* deve considerar o relevante papel desempenhado pelo Judiciário na qualidade de agente controlador de suas repercussões jurídicas, buscando em todos os casos a preservação dos preceitos constitucionais e o respeito aos direitos fundamentais.

Assim, espera-se que o Poder Judiciário exerça com responsabilidade o seu papel de agente de *políticas públicas*, contribuindo para que haja o fortalecimento de instituições políticas e econômicas plurais e, consequentemente, sejam implementadas *políticas públicas* inclusivas.

4. A previsão do *amicus curiae* na legislação processual

Diferentemente do que poderia se imaginar o vigente Código de Processo Civil (CPC) não foi a primeira lei nacional a prever a figura do *amicus curiae*. É inegável, contudo, que o CPC deu-lhe maior visibilidade, ampliando sobremaneira as hipóteses em que pode intervir.

Com efeito, muito antes do CPC, o art. 31, da Lei n. 6.385/76, já impunha a intervenção da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nas causas que discutissem matéria objeto de sua competência. Neste caso, a intervenção do *amicus curiae* se mostra obrigatória.

No entanto, foi com as leis que regulamentaram os procedimentos das ações de controle concentrado de constitucionalidade (Leis n. 9.868 e 9.882/1999) que a figura do *amicus curiae* ganhou maior destaque. Em ambas, se permite a sua intervenção, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes. Diversamente do que ocorre com a hipótese que envolve a CVM, nas ações de controle de constitucionalidade, a participação do *amicus curiae* poderá ser tanto provocada pelo STF, como também de maneira voluntária.

O Código de Processo Civil (CPC/73) revogado já previa a participação do *amicus curiae*, na análise da repercussão geral nos recursos extraordinários, conforme estabelecido no art. 543-A, § 6º, no controle difuso de constitucionalidade exercido pelos tribunais (art. 482, § 3º) e, também, nos chamados recursos especiais repetitivos (art. 543-C, § 4º).

O art. 118, da Lei n. 12.529/2001 (Lei Antitruste), obriga a participação do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) nos processos em que se discutam questões relacionadas ao direito de concorrência.

E ainda há outras situações que não convém serem arroladas aqui[1].

Como dito, o que o CPC fez foi ampliar as possibilidades de atuação do *amicus curiae*, regulamentando de forma genérica a sua intervenção no art. 138[2].

Antes da análise do dispositivo citado, cabe a ressalva de que a intervenção do *amicus curiae* é uma intervenção de terceiro. Não pode, contudo, ser confundida com a intervenção decorrente da assistência.

É que, na assistência – modalidade interventiva sempre voluntária – o terceiro ingressa no feito com o propósito de auxiliar uma das partes a fim de que obtenha decisão favorável a ela, beneficiando-se dos seus efeitos. Há, pois, interesse jurídico na causa, o que poderá ser direto ou reflexo de acordo com a modalidade de assistência.

[1] Para uma análise das demais hipóteses de cabimento, ver Santos (2012).

[2] Art. 138. "O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação".

Diversamente, o que justifica a intervenção do *amicus curiae* – modalidade interventiva provocada ou voluntária – é a presença de um interesse institucional, que deve ser compreendido como aquele que tem a aptidão de ultrapassar a esfera jurídica de apenas um indivíduo e que, por isso mesmo, é um interesse meta-individual, característico de uma "sociedade pluralista e democrática, que é titularizado por grupos ou por segmentos sociais mais ou menos bem definidos", como adverte Bueno (2009, p. 526). O *amicus curiae*, portanto, não possui relação jurídica conexa com o objeto do processo (Assis, 2016) e, consequente, eventual pronunciamento judicial não atingirá a sua esfera de direitos.

Trata-se de um auxiliar eventual do juízo e que deve ser visto como um instrumento de participação democrática em processos nos quais a questão debatida possa ser transcendente ao litígio que envolve as partes (Santos, 2012). Certamente que não é toda demanda que justifica a sua participação, mas aquelas (individuais ou coletivas) que provoquem algum tipo de repercussão e que tenham a aptidão de ultrapassar os seus limites subjetivos.

Um estudo evolutivo da intervenção, cuja origem remonta o *judicial review* norte-americano, revela que, inicialmente, o terceiro adotou uma postura neutra e de imparcialidade, o que foi sendo modificado com o passar do tempo (Cunha, 2023). Hoje, admite-se que possua compromisso com uma das partes, no entanto, primordialmente, o seu compromisso é com o órgão jurisdicional, municiando-o com elementos para uma melhor aplicação do direito ao contexto fático a fim de que a decisão a ser tomada se mostre a mais qualificada possível. O *amicus curiae* pluraliza e democratiza o debate, permitindo que a decisão seja a mais acertada possível (Dias; Mouta; Silva; Silva; Homci; Pereira, 2019).

Também não pode ser confundido com a figura do perito, que é auxiliar do juízo e que se sujeita às causas de impedimento e suspeição (Didier Jr, 2015). Em que pese também auxiliar o juízo, seu papel é aprimorar a decisão jurisdicional a ser prolatada permitindo o acesso a informações relevantes que, dada a especificidade, muito provavelmente, não seriam de seu conhecimento. Sua participação tem a finalidade de apresentar ao juízo argumentos, dados ou elementos que garantam a prolação de uma decisão mais ajustada, "permitindo ao tribunal examinar, adequadamente, todas as nuances da questão, ponderando vários pontos de vista" (Cunha, 2023, p. 270).

Pois bem. O CPC prevê que a intervenção do *amicus curiae* poderá ocorrer em qualquer processo individual ou coletivo, inclusive, em sede de mandado de segurança[3], bastando que se trate de causa relevante, com tema muito específico ou com repercussão social da controvérsia,

[3] O Enunciado n. 249 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) é no sentido de que: "A intervenção do *amicus curiae* é cabível no mandado de segurança".

conforme estabelecido no caput do art. 138[4]. Inclusive, Assis (2016) defende a ideia de que o primeiro pressuposto objetivo (relevância da causa) abarcaria os outros dois (especificidade do tema e repercussão social da controvérsia). Fato é que, generalizou-se a sua intervenção, com assinala Didier Jr (2015).

Admite-se que qualquer pessoa natural, pessoa jurídica, órgão ou entidade especializada, desde que tenha representatividade adequada, atue como *amicus curiae*[5]. E, justamente, talvez a tarefa mais difícil seja a identificação desta representatividade adequada a permitir a intervenção do terceiro.

Para tanto, é indispensável que o terceiro interveniente consiga demonstrar que tem um *interesse institucional* na causa e, justamente em função disso, tem condições de contribuir para o debate da matéria, fornecendo elementos ou informações úteis e necessárias para o proferimento de uma melhor decisão jurisdicional (Bueno, 2008). A sua atuação é proveniente do assunto a ser examinado, seja porque a sua atividade está relacionada com ele, seja porque desenvolve estudos a seu respeito (Cunha, 2023). Pretende, assim, que aquela sua opinião, tese, ideologia, posição ou orientação seja adotada na decisão judicial já que é fruto de sua própria atuação institucional.

Didier Jr (2015, p. 523) lembra que "a adequação da representação será avaliada a partir da relação entre o *amicus curiae* e a *relação jurídica litigiosa*". Em outras palavras, é preciso que seja verificado se o terceiro possui vínculo ou ligação com a questão litigiosa a ponto de contribuir para o debate jurídico. Inexistindo tal vínculo a participação deverá ser rejeitada.

Não deve provocar qualquer dúvida que a aferição da adequada representação deve acontecer no caso concreto e que ela não pressupõe ou exige a concordância unânime daqueles a quem o *amicus curiae* representa[6]. Da mesma forma, não se trata aqui de hipótese de legitimação extraordinária[7], vez que o terceiro não age em nome de outrem e sim pretende que seus argumentos influenciem na decisão final.

[4] De acordo com o Enunciado n. 395 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC): "Os requisitos objetivos exigidos para a intervenção do *amicus curiae* são alternativos".
[5] O Enunciado n. 575 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) estabelece que: "Verificada a relevância da matéria, a repercussão social da controvérsia ou a especificidade do tema objeto da demanda, o juiz poderá promover a ampla divulgação do processo, inclusive por meio dos cadastros eletrônicos dos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça, para incentivar a participação de mais sujeitos na qualidade de amicus curiae".
[6] Nesse sentido é o Enunciado n. 127 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC).
[7] Verificar o Enunciado n. 690 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC).

Como dito acima, a participação do terceiro poderá ocorrer mediante iniciativa do órgão jurisdicional ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se. A decisão que admite a participação do *amicus* é irrecorrível, conforme estabelece o art. 138 do CPC[8].

Uma vez permitida a sua participação terá o prazo de 15 (quinze) dias para apresentar a sua manifestação, contados da data da intimação da decisão que o admitiu. Particularmente, o entendimento é que referido prazo poderá ser dilatado pelo órgão julgador de acordo com o que prevê o art. 139, VI, do CPC, o que poderá ser constatado no caso concreto.

Na hipótese de intervenção voluntária, compete ao *amicus curiae,* em sua manifestação, apresentar as razões que justificam a sua participação e, igualmente, tratar das razões que entende devam ser consideradas pelo Judiciário.

O § 1º, do art. 138, do CPC, estabelece que a admissão da intervenção não implica alteração de competência, justamente porque não é titular da relação jurídica litigiosa nem de relação jurídica conexa, até porque, se fosse, seria hipótese de uma assistência litisconsorcial ou simples a depender do caso.

O mesmo parágrafo, em sua parte final, prevê que o terceiro não possui legitimidade recursal, salvo para a hipótese de oposição de embargos de declaração. Também é possível a interposição de recurso contra a decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 138, § 3º, do CPC)[9].

Admitida a intervenção, compete ao juiz ou relator estabelecer os poderes processuais do *amicus curiae* (art. 138, § 2º, do CPC). Não pode permitir a interposição de recursos, salvo as exceções já citadas, mas pode autorizar, por exemplo, a produção de provas e a sustentação oral das suas razões.

Em que pese o órgão jurisdicional não ficar vinculado à manifestação do *amicus curiae*, não pode simplesmente ignorar aquilo que por ele tenha sido dito, sendo aplicável o disposto no art. 489, § 1º, IV, do CPC.[10] É que, neste caso, o *amicus curiae* tem o direito de participar em contraditório, sendo-lhe assegurado influenciar substancialmente no convencimento do órgão jurisdicional. Caso o juízo deixe de considerar os argumentos apresentados pelo terceiro, restará configurado ponto omisso ensejador da oposição de embargos de declaração por qualquer parte do processo ou pelo próprio terceiro interveniente.

---

[8] A decisão que inadmite a participação do *amicus curiae* pode ser objeto de recurso, já que o caput do art. 138, do CPC, estabelece ser irrecorrível apenas a decisão que admite a sua intervenção.

[9] O Enunciado n. 391 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) é nesse sentido.

[10] Nesse sentido é o Enunciado n. 128 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC): "No processo em que há intervenção do amicus curiae, a decisão deve enfrentar as alegações por ele apresentadas, nos termos do inciso IV do § 1º do art. 489."

5. O *amicus curiae* como relevante instrumento na tomada de decisões judiciais a respeito de políticas públicas: um olhar pragmático?

Na atualidade não se pode negar que o Poder Judiciário é um agente de *políticas públicas* prolatando decisões a respeito do tema e que geram impactos sociais, políticos e econômicos. Ocorre que, não raro, a decisão judicial mostra-se em total descompasso com elementos fáticos e com a realidade, gerando consequências danosas e prejudicando o próprio direito que deveria ser tutelado, também em razão de uma real dificuldade do Judiciário em lidar com a reorganização de estruturas burocráticas, como indicado por Souza (2023).

Com efeito, via de regra, decisões judiciais dessa natureza não levam em consideração todas as etapas que envolvem a produção e a implementação de uma *política pública*, prendendo-se a aspectos meramente jurídicos, que precisam ser obviamente considerados, mas que não são tudo. Estão presas a uma tradição jurídica liberal dogmática e "julgam a legalidade dessas políticas dentro da sua visão das regras legais existentes e das normas e tradições vigentes" (Taylor, 2007, p. 248).

Ademais, muitos são os casos que contém pedidos de tutelas provisórias formulados por atores coletivos como o Ministério Pública e a Defensoria Pública, que são apreciados *inaudita altera pars*, sem que, portanto, o juízo tome conhecimento dos argumentos contrários do gestor público e se dê conta das próprias limitações orçamentárias que envolvem recursos públicos. Evidentemente que não se está defendendo a impossibilidade de concessão de tutelas provisórias liminarmente, contudo, não são poucos os casos nos quais o seu deferimento provoca incontáveis prejuízos ou uma própria inexequibilidade da decisão, sem que o juiz dimensione isso.

Por certo, o Judiciário, mesmo assumindo o papel de um agente de *políticas públicas*, deve limitar a sua atuação na análise de aspectos jurídicos, não podendo extrapolar para o campo da política em si, sob pena de subversão ao sistema de separação dos poderes. Deve atuar na qualidade de órgão revisor judicial dos atos políticos, não podendo se apropriar de uma função que não é sua, ultrapassando a lógica de sua atuação, mas garantir "respeitabilidade à Constituição e aos direitos fundamentais, a partir do uso de suas premissas institucionais" (Verbicaro, 2017, p. 336). Isto, contudo, não significa dizer que não possa levar em consideração aspectos técnicos que fogem do seu conhecimento, mas que podem embasar ainda mais a tomada de uma decisão.

Já passou da hora do juiz se conectar ao meio em que está inserido, afinal de contas a causa final do direito "é o bem-estar justamente da sociedade" (Cardozo, 2004, p. 66). Mais do que nunca normas jurídicas precisam ser vistas de acordo com o seu aspecto instrumental, afastando-se da ideia de uma justiça corretiva, como advertido por Posner (2009), isto é, a resposta do Judiciário precisa provocar algum tipo de benefício, um fim, e não apenas ser uma resposta sem qualquer efetividade dissociada de um contexto fático real. Quando se está diante de uma demanda envolvendo uma *política pública* tal percepção deve ser maximizada, permitindo o pleno exercício daquele direito negado por ato comissivo ou omissivo da administração pública, notadamente, quando envolve um direito fundamental.

Talvez seja o momento de o Judiciário decidir mais de maneira pragmática, sob o viés do consequencialismo, desapegando-se ao formalismo exacerbado que vem sendo utilizado ao longo dos tempos. Não se pode mais defender que questões jurídicas sejam somente respondidas "mediante a investigação da relação entre conceitos" (Posner, 2009, p. 421), sem que haja uma relação com o mundo dos fatos e quais os efeitos práticos que se busca alcançar. Pensar que as decisões devem ser tomadas também com base em fatos e consequências e não apenas em conceitualismos e generalizações, de maneira abstrata (Posner, 2012).

O pragmatismo jurídico, enquanto teoria do direito, pode ser a resposta a muitos problemas relacionados à falta de efetividade de decisões judiciais. Pensar o direito dentro de uma perspectiva pragmática não é ignorar o passado, não é ignorar a lei, a jurisprudência ou os princípios, mas dar-lhes uma interpretação que assegure "qual das resoluções possíveis tem as melhores consequências, considerando-se tudo aquilo que é ou deveria ser do interesse dos juristas, incluindo-se a importância de preservar a linguagem como meio de comunicação e de preservar a separação dos poderes", como observado por Posner (2009, pp 422-3). É compreender que as decisões devem ser pensadas também para o futuro, sem que para isso o jurista precise se desapegar de sua construção-filosófica que é composta tanto pelo direito material, como por princípios morais (Pereira, 2015).

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, aponta-se os seguintes problemas envolvendo decisões judiciais a respeito de políticas públicas: (a) a ausência de conhecimento especializado a respeito do tema controvertido; (b) a dissociação de uma realidade fática, das limitações de recursos públicos disponíveis e da estrutura burocrática estatal; (c) a falta de dimensionamento das consequências ou impactos diretos ou indiretos no meio social e (d) a ausência de aparelhamento ou meios administrativos adequados para execução da decisão judicial e consequente implementação da *política pública*.

Não se ignora a limitação técnica por parte do Judiciário na prolação de decisões envolvendo o assunto. Com efeito, diante do fato de que o juiz não detém o monopólio do saber, importante que se cerque de pessoas ou instituições dotadas de conhecimento técnico, ampliando assim o diálogo e democratizando o processo de tomada de decisão, como pontuado por Souza (2023). Dentro desse contexto e da real necessidade de que os pronunciamentos judiciais sejam tomados de maneira adequada e embasados em elementos técnicos (e em sintonia com uma análise fática real), sem ignorar as questões jurídicas relevantes, é que ganha importância a utilização com maior frequência da figura interventiva que é o *amicus curiae*.

Referido pensamento se coaduna com a doutrina pragmática, uma vez que nela o juiz busca produzir os melhores resultados provenientes de sua decisão, resolvendo problemas sociais e que tragam o bem-estar do coletivo, podendo se utilizar de outros ramos do conhecimento, não representados por "fontes ortodoxas do direito" (Posner, 2012, p. 403), o que pode ser obtido com a utilização do *amicus curiae*, conforme aqui defendido.

Do ponto de vista processual, inexiste qualquer óbice a sua participação em demandas que envolvam *políticas públicas*, mesmo aquelas que cuidam de pretensões individuais. Como visto, após a vigência do atual CPC, qualquer que seja a demanda (individual ou coletiva) pode contar com a participação do terceiro interveniente, limitando-se para tanto o preenchimento de um dos pressupostos objetivos (relevância da causa, especificidade do tema ou repercussão social da controvérsia) e subjetivo (representatividade adequada) para sua atuação. Ora, não é difícil de se imaginar que demandas envolvendo *políticas públicas*, por sua própria natureza, alcancem com certa facilidade o preenchimento dos citados pressupostos. Além do mais, referidas ações possuem, muitas vezes, capacidade de gerar um efeito "multiplicador" abastecendo o Judiciário de casos semelhantes daí porque se mostra sensato se pensar numa estruturação decisória ponderando também tais reflexos ou impactos.

Especificamente tratando da representatividade adequada esta deverá ser aferida pelo juiz no caso concreto e com a demonstração de que o pretenso interveniente goza de expertise suficiente para contribuir com o debate. Como exposto no item anterior, a sua participação é proveniente da potencialização de que poderá aportar elementos úteis para a solução do processo, mas não de que, necessariamente, deverá representar os interesses de jurisdicionados (Talamini, 2019). Como visto, não se trata aqui de uma *legitimação extraordinária*.

Também não deve ser obstáculo o argumento de que sua admissão poderá provocar um possível retardamento na tutela jurisdicional final, uma vez que a sua *atuação* é definida pelo juiz com o estabelecimento de seus poderes processuais, conforme estipula o art. 138, § 2º, do CPC, o que poderá ser feito por meio da apresentação de pareceres, estudos, petições,

levantamentos etc. A sua participação não lhe confere o *status* de parte na relação processual, sendo-lhe vedado a apresentação de defesas ou recursos, salvo os casos especificamente previstos na lei processual.

Além do mais, não se está defendendo a ideia de que o *amicus curiae* deva participar de toda e qualquer demanda judicial, mas sim daquelas que, tratando de *políticas públicas*, tenham a capacidade de potencializar seus efeitos direta ou indiretamente no meio social e sempre tendo em vista seus pressupostos identificados (i) na especialidade da matéria, (ii) no seu grau de complexidade e (iii) na "importância da causa, que deve ir além do interesse das partes, i.e., sua transcendência, sua repercussão transindividual ou institucional", como aponta Talamini (2019, p. 171).

A verdade é que o terceiro interveniente aqui tratado, possui reais condições de participar do processo de construção da decisão judicial a respeito da *política pública*, robustecendo-a de elementos técnicos que podem permitir, inclusive, bases reais para que sejam concretizadas e não apenas fiquem no plano abstrato de um pronunciamento judicial sem qualquer efetividade. Um olhar pragmático do juiz, com um viés nas consequências do que está decidindo (e com o pensamento no futuro), como aqui defendido, poderá permitir então que o direito alcance o seu aspecto de instrumento de fins sociais (Posner, 2009), que é justamente o que se busca em demandas dessa natureza.

6. Considerações finais

O Poder Judiciário exerce relevante papel no cenário político, sendo um agente de *políticas públicas*, em que pese não ser sua a função originária cuidar do processo de sua implementação, o que deve ser feito pelos Poderes Legislativo e Executivo, para preservação da ideia de separação dos poderes. Sua participação deverá ser realizada de maneira residual, atuando como órgão controlador, na defesa de direitos fundamentais e em respeito aos preceitos constitucionais. Trata-se de, como visto, uma "intervenção derivada", condicionada a existência prévia (ou de uma omissão) de uma *política pública*.

As decisões judiciais a respeito do tema devem observar estritamente uma fundamentação jurídica, sendo-lhe vedada a utilização de qualquer fundamentação de ordem política. Nada impede, contudo, que o órgão jurisdicional se valha de referenciais técnicos e específicos provenientes de outros ramos das ciências sociais, sobretudo para dimensionar de modo correto os impactos sociais, políticos e econômicos que podem acontecer.

Justamente pelo fato de que o Judiciário não está inserido no complexo processo que envolve as *políticas públicas*, composto por diversas fases ou etapas, não raro, se depara com demandas que tratam de temas específicos, sem possuir, portanto, o conhecimento necessário para uma correta compreensão da situação.

Dentro desta perspectiva, o juiz ou tribunal pode (e muitas vezes deve) consultar especialistas dada a relevância da matéria, a especificidade do tema ou a repercussão social envolvida, para enriquecer a análise e robustecer a decisão a ser tomada. Trata-se da figura interventiva de terceiros intitulada de *amicus curiae*, cuja possibilidade de atuação é hoje generalizada pelo vigente CPC.

A sua atuação se dá mediante o preenchimento de pressupostos objetivos (relevância da matéria, especificidade do tema ou repercussão social) e subjetivo (representatividade adequada), que deverão ser avaliados pelo juiz no caso concreto, independentemente da natureza individual ou coletiva da demanda.

São incontáveis as contribuições que o *amicus curiae* pode trazer para o processo de tomada de decisões envolvendo *políticas públicas*, já que sua atuação permitirá ao órgão jurisdicional acesso a um conhecimento específico que certamente não detém. A atuação democratiza o debate e qualifica a decisão, além de permitir a sua efetividade e dimensionar as suas consequências, alcançando os propósitos buscados.

Para Posner (2010, p. 48) as consequências que devem ser ponderadas pelo julgador não são apenas aquelas que produzem efeitos imediatos, mas igualmente, as de longo prazo, chamadas de "consequências sistêmicas", devendo ser levado em consideração o "valor político e social da continuidade, coerência, generalidade, imparcialidade e previsibilidade na definição e administração de direitos e deveres legais".

Assim, a doutrina pragmática pode representar importante linha de pensamento a ser utilizada para solucionar diversos problemas enfrentados pelo Judiciário, notadamente, aqueles que envolvem a falta de efetividade dos pronunciamentos judiciais, inclusive, aqueles relacionados a demandas envolvendo *políticas públicas*.

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, o que sequer seria possível dada as limitações que trabalhos desta natureza possuem e, ainda, em face de sua riqueza, espera-se com este estudo que o tema seja tratado com a devida atenção que merece no meio acadêmico e sirva para que, cada vez mais, as decisões judiciais busquem embasamento técnico científico para além dos aspectos jurídicos.

Referências

ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro.** V. II – T. I. São Paulo: RT, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério". **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, 2018, p. 252-266.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro**: um terceiro enigmático. São Paulo: Saraiva, 2008.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. V. 2, T. I. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARDOZO, Benjamin N. **A natureza do processo judicial.** São Paulo: Martins Fontes, 2004.

CUNHA, Leonardo Carneiro. **Código de Processo Civil Comentado.** Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas.** São Paulo: Método, 2007.

DIAS, Jean Carlos; MOUTA, José Henrique; SILVA, Michel Ferro e; SILVA, Adelvan Oliverio; HOMCI, Arthur Laércio; PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. **Curso de Processo Civil – Processo de Conhecimento.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. V. 1. Salvador: Jus PODIVM, 2015.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MATOS, Reinaldo; DIAS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. O conceito de políticas (*policies*) nos primeiros vinte anos da Teoria de Ronald Dworkin. In: DIAS, Jean Carlos. **O pensamento jurídico contemporâneo.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PEREIRA, Leonardo Fadul. Análise Econômica do Direito e Pragmatismo Jurídico: Algumas noções sobre a teoria de Richard A. Posner**.** In: DIAS, Jean Carlos. **O pensamento jurídico contemporâneo.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

POSNER, Richard A. Posner. **A problemática da teoria moral e jurídica.** São Paulo: Martins Fontes, 2012.

POSNER, Richard A. Posner. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

POSNER, Richard A. Posner. **Para Além do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2009.

RIBEIRO, Ricardo Silveira. Políticas Públicas Judiciais? Sim, elas existem! **Direito, Processo e Cidadania**. Recife, v.1. n.1, p. 159-174, jan/abr. 2022.

SANTOS, Welder Queiroz dos. A hora e a vez do Amicus Curiae: O Projeto do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: DIDIER JR., Fredie; BASTOS, Antonio Adonias Aguiar. **O Projeto do Novo Código de Processo Civil**. 2ª Série. Salvador: Jus Podivm, 2012.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas**. Revista do Direito.** Santa Cruz do Sul, v.3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SOUZA, Camila de Paula Rangel Canto. **Processos Estruturais e acesso à Justiça**. São Paulo: Dialética, 2023.

TALAMINI, Eduardo. Comentários ao Amicus Curiae. In: PEIXOTO, Ravi. **Enunciados FPPC – Fórum Permanente de Processualistas Civis -, organizados por assunto, anotados e comentados.** Salvador: Jus Podium, 2019.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, p. 229-257, 2007.

VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da Política, Ativismo e Discricionaridade Judicial**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017.