

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E INTERNET

**ACESSO À JUSTIÇA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E
TECNOLOGIAS DO PROCESSO JUDICIAL I**

A174

Acesso à justiça, inteligência artificial e tecnologias do processo judicial I [Recurso eletrônico on-line] organização III Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet: Faculdade de Direito de Franca – Franca;

Coordenadores: José Antônio de Faria Martos, Valter Moura do Carmo e Alessandra Devulsky da Silva Tisescu – Franca: Faculdade de Direito de Franca, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-378-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Governança, regulação e o futuro da inteligência artificial.

1. Direito. 2. Políticas Públicas. 3. Tecnologia. 4. Internet. I. III Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet (1:2025 : Franca, SP).

CDU: 34

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E INTERNET

ACESSO À JUSTIÇA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E TECNOLOGIAS DO PROCESSO JUDICIAL I

Apresentação

Entre os dias 30 de setembro e 3 de outubro de 2025, a Faculdade de Direito de Franca recebeu o III Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet. O evento reuniu acadêmicos, profissionais, pesquisadores e estudantes, promovendo o debate interdisciplinar sobre o impacto das inovações tecnológicas no campo jurídico e nas políticas públicas. A programação envolveu Grupos de Trabalho (GTs) organizados para aprofundar temas específicos, abordando desde o acesso à justiça até as complexidades da regulação tecnológica, com ênfase na adaptação do sistema jurídico aos avanços da inteligência artificial e da automação.

O GT 1 A aborda a aplicação de tecnologias digitais e da inteligência artificial no sistema judicial, discutindo seus impactos sobre a efetividade processual e as garantias constitucionais. As pesquisas analisam o reconhecimento facial, a automação decisória e os limites éticos do uso de algoritmos na atividade jurisdicional. O grupo busca compreender como a inovação tecnológica pode contribuir para o fortalecimento do acesso à justiça sem comprometer a imparcialidade e a segurança jurídica.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESERVA DO POSSÍVEL: A TECNOLOGIA ENQUANTO FERRAMENTA PARA AVALIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

PUBLIC POLICIES AND THE RESERVE OF THE POSSIBLE: TECHNOLOGY AS AN INSTRUMENT FOR THE EVALUATION, IMPLEMENTATION, AND MONITORING OF PUBLIC POLICIES

Rubens Alexandre Elias Calixto ¹
Tarcisio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira ²

Resumo

O presente trabalho busca analisar a questão da implementação das políticas públicas, como instrumento fundamental do Estado Social, adotado pela Constituição Brasileira de 1988. Neste contexto, procura investigar quais as bases teóricas para sustentar a implementação, traduzida em um método de atuação. Além disso, procura analisar o conceito do que se denomina reserva do possível, bem como os eventuais contrapontos que lhe possam ser apresentados. Conclui-se que, se estiverem pautadas em proporcionalidade e racionalidade, as intervenções judiciais podem se mostrar legítimas, sobretudo se em cooperação com a Administração Pública e se houver respeito à discricionariedade do administrador.

Palavras-chave: Políticas públicas, Implementação, Método, Judicialização, Racionalidade, Tecnologia

Abstract/Resumen/Résumé

The present paper aims to analyze the issue of public policy implementation as a fundamental instrument of the Social State adopted by the 1988 Brazilian Constitution. In this context, it seeks to investigate the theoretical foundations that support implementation, understood as a method of state action. Furthermore, it aims to analyze the concept known as the "reservation of the possible," as well as any potential counterarguments to it. The conclusion reached is that, if guided by proportionality and rationality, judicial interventions may be considered legitimate, especially when carried out in cooperation with the Public Administration and respect for administrative discretion.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Implementation, Method, Judicialization, Rationality, Technology

¹ Doutor em Direito pela PUC-SP. Mestre em Direito pela UNESP. Professor da FDF. Desembargador Federal junto ao Tribunal Regional Federal da 3^a Região.

² Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (FDF). Pós-Graduado em Ciências Criminais pela PUC - Minas; Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca.

1. Introdução

O Estado Social tem como um dos seus pilares o oferecimento de bens e serviços públicos, cuja implementação se dá por meio de diversas políticas públicas, do que são bons exemplos a saúde, a educação e o saneamento básico.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 fez a opção pelo bem-estar social, prevendo, em vários dos seus dispositivos, direitos sociais a serem implementados mediante políticas públicas, inclusive atribuindo à Administração que realize avaliações das respectivas implementações, com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

O Estado Social, mediante técnicas administrativas, econômicas, de programação de decisões etc., pode neutralizar os efeitos disfuncionais de um desenvolvimento econômico e social não controlado, de forma que se torna um regulador decisivo do sistema social.

Dessa forma, as políticas públicas são o marco distintivo do Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*, mediante a adoção de estratégias como programas de transferência de renda, saúde, educação e proteção do meio ambiente, entre outras, por meio das quais se busca a redução das desigualdades e o equilíbrio social.

No entanto, os desafios são permanentes e crescentes, principalmente no atual estágio de revolução tecnológica, que torna ainda mais complexas as relações socioeconômicas e a implementação das políticas públicas. Como observam Luciana L. Lima e Luciano D'Ascenzi (2014 pp. 50-53), entre a elaboração de um plano de política pública e a sua implementação pode-se encontrar um processo problemático, no sentido de que as intenções de formuladores e implementadores podem ser muito diferentes.

Neste contexto, torna-se imprescindível o desenvolvimento de mecanismos de implementação, que envolvem planejamento, avaliação e coordenação, em que se tornam importantíssimas as avaliações “*ex ante*” e “*ex post*”, como dispõe o Decreto Federal n. 11.558, de 13 de junho de 2023, que rege o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, no âmbito da Administração Federal. Prevê o sobredito decreto que, para melhor avaliação das políticas públicas implementadas com recursos federais, podem ser utilizados recursos tecnológicos, inclusive, os *cruzamentos de dados* de instituições como o IPEA e o IBGE.

Busca-se, com a utilização de novas ferramentas tecnológicas, atender ao escopo do art. 37, § 16, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional 109/2021, segundo o qual os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, devem

realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Para tanto, destaca Maria Paula Dallari Bucci (2021 p. 112) que o estabelecimento de um método “é um passo necessário às novas abordagens do conhecimento, se pretendem compartilhar suas perspectivas sobre um objeto, a partir de certos pressupostos, referências teóricas, instrumentos e procedimentos”. Assim, há que se atuar mediante procedimentos dotados de racionalidade e dados concretos.

Ocorre que, como observa esta mesma autora (2021 p. 25), sob o aspecto macroinstitucional de governo, haverá sempre uma tensão entre política (*policy*) e políticas públicas (*policies*), uma vez que o governo é o nicho da política no Estado e as decisões políticas são essencialmente manifestações de poder, o que torna essencial que a política de maior alcance possibilite a conformação do poder em estruturas despessoalizadas, organizadas segundo regras e procedimentos jurídicos.

Percebe-se, portanto, que a implementação de políticas públicas deve ocorrer em sistemas estruturados e mediante regime de cooperação entre os agentes responsáveis, sob pena de insucesso. Em consonância com esses mecanismos de avaliação, a Constituição Federal, ao estabelecer regras e princípios orçamentários, emite para o legislador o dever de levar em conta os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas (art. 165, § 16), certamente para conformar as próximas diretrizes e leis orçamentárias à realidade encontrada, o que deixa subentendido que os mecanismos de efetivação não podem ser ignorados.

Neste ponto, nos deparamos com uma questão altamente sensível, do ponto-de-vista jurídico, que consiste no princípio da reserva do possível, frequentemente utilizado como argumento para justificar a não implementação de políticas públicas, de modo a exigir algum aprofundamento teórico, até mesmo em função da crescente judicialização das demandas desta natureza.

Baseando-se na lição de Sarlet, Isabel Campos Nascimento (2022 pp. 50-51) oferece um conceito de reserva do possível baseado em uma tríplice dimensão: (a) a real disponibilidade dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais sociais; (b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, e, em países como o Brasil, ainda reclama um equacionamento em termos de sistema federativo; e (c) o problema da proporcionalidade da prestação, em especial quanto à sua exigibilidade e razoabilidade, no que concerne à perspectiva própria e peculiar do titular do direito.

Verifica-se que o manejo da reserva do possível não pode se limitar ao campo puramente abstrato. Ao contrário, exige dos atores públicos um cuidadoso exame da situação concreta, que torne defensável a exigência de implementação ou a rejeição de uma política pública. Portanto, em havendo judicialização de políticas públicas, os organismos judiciários deverão estar preparados para avaliar tais circunstâncias, não se mostrando plausível que soluções sejam adotadas com base em mero referencial normativo.

Incursionando pela possibilidade de judicialização dos direitos sociais, Ingo Wolfgang Sarlet (2015 p. 3211) entende que é possível exigir em juízo, pelo menos, as prestações vinculadas ao *mínimo social*, caso em que a dignidade da pessoa humana assume a condição de metacritério para as soluções nos casos concretos, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em temas como saúde, educação e assistência social.

Neste ponto, temos como relevante a contribuição de J.J. Canotilho no que diz respeito ao reconhecimento do mínimo social e ao novo papel do Estado na implementação dos direitos sociais, não mais como ator exclusivo desta ação, mas como instituição diretora e coordenadora de outros atores sociais, naquilo que chama de “*neoinstitucionalismo*”. Ao mesmo tempo em que critica as tentativas liberais de impor um *revisionismo* que visa “purificar” as constituições, mediante a eliminação dos direitos sociais, Canotilho rejeita as “teorias autorreferenciais”, entendidas como ordem autocrática do Estado soberano, juridicamente imposta.

Sob a perspectiva “neoinstitucionalista”, Canotilho (2015 pp. 433-435) propõe que a ideia de direção estatal seja compreendida como esquemas múltiplos de mecanismos, acionados por vários atores sociais e nos vários instrumentos de direção. Assim, ao lado do direito, o conceito analítico de direção engloba também outros meios, como mercado, finanças e outras organizações, implicando a centralidade diretora do direito em um Estado de Direito Democrático, mas não a sua exclusividade, conjugando-se vários instrumentos de direção para que sejam obtidos os fins desejados.

Por fim, mencione-se que as decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, analisadas ao longo da presente pesquisa, admitem a intervenção judicial para a implementação de políticas públicas, desde que isso se faça em caráter excepcional e sem a pretensão de substituir a discricionariedade do Administrador Público. Sugerem, assim, que a atuação judicial esteja amparada em fatos objetivos e se desenvolva em regime de cooperação com a Administração Pública, fazendo do processo judicial um instrumento para que se alcance o bem comum, sem violar o princípio da separação dos poderes.

2. Objetivos Gerais e Específicos

O presente artigo tem como objetivo geral investigar sobre a questão específica da implementação das políticas públicas, em especial as bases e diretrizes que devem orientá-las. Procura-se investigar as bases teóricas e normativas que orientam a implementação de políticas públicas no Estado Social brasileiro.

Dentre os objetivos gerais, destaca-se o exame dos métodos necessários à implementação ordenada e racional das políticas públicas, com ênfase nos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação previstos na legislação atual, em especial o Decreto Federal n. 11.558/2023. Pretende-se com isso verificar de que forma os mecanismos de avaliação ex ante e ex post podem colaborar para a maior transparência e eficiência administrativa, em conformidade com diversos dispositivos constitucionais (art. 37, §16 e art. 165, §16).

Enquanto objetivo específico, a inquietação que se pretende resolver a partir do presente trabalho é justamente: qual o papel do Judiciário na supervisão e correção da implementação de políticas públicas, considerando a separação dos poderes e a crescente judicialização?

Ainda, a presente pesquisa se propõe a estudar a aplicação e os limites do princípio da reserva do possível, verificando suas dimensões. O objetivo dessa análise é compreender em que medida esse princípio pode ser utilizado pela Administração Pública para justificar restrições de implementação de políticas públicas, bem como sua recepção pelo Judiciário.

3. Metodologia

Para alcançar os objetivos gerais e específicos apontados acima, serão examinados casos paradigmáticos que demonstram os desafios e os caminhos adotados pelo Judiciário ao enfrentar as principais discussões acerca da implementação das políticas públicas. A pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, diante da necessidade de analisar criticamente conceitos jurídicos, bem como pela intenção de interpretar os fenômenos sociais e normativos à luz dos princípios constitucionais.

A revisão bibliográfica constitui a base central da presente pesquisa, na medida em que possibilita compreender a evolução normativa e os principais debates sobre a efetividade das políticas públicas e o princípio da reserva do possível.

4. Discussão, desenvolvimento da pesquisa e resultados preliminares

O desenvolvimento da presente pesquisa está estruturado em diferentes capítulos. No primeiro capítulo, procurou-se compreender a problemática da implementação das políticas públicas, enfrentando de forma específica a forma como a tecnologia, o *big data* e o cruzamento de dados vem sendo utilizados para conferir maior racionalidade às decisões administrativas.

A partir daí, no segundo capítulo, procurou-se compreender as bases teóricas, normativas e, principalmente, práticas que fundamentam a aplicação da teoria da reserva do possível. No terceiro capítulo, buscou-se apresentar os contrapontos à teoria da reserva do possível, em especial diante do mínimo existencial e da concepção do *neoinstitucionalismo* (CANOTILHO, 2015, pp. 433-435).

Por fim, no quarto capítulo, investigou-se diversos precedentes judiciais, em especial do STJ e do STF, para averiguar a forma como as Cortes têm se posicionado frente aos debates acerca da implementação de políticas públicas pela via judicial.

Como resultados preliminares, a análise permitiu demonstrar que a atuação judicial deve estar amparada em fatos objetivos, desenvolvendo-se em regime de cooperação com a Administração Pública, fazendo do processo judicial um instrumento para que se alcance o bem comum, sem violar o princípio da separação dos poderes.

Neste ponto específico, destaca-se que a jurisprudência tem se mostrado sensível à implementação de políticas públicas pela via judicial, entendendo que não é incompatível com os princípios da separação de poderes e da reserva do possível, desde que o Poder Judiciário atue em caráter excepcional, com vista ao pleno respeito ao nosso ordenamento constitucional.

É o que mostra o julgamento, pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, de ação civil pública ajuizada com o objetivo de tornar efetivo o fornecimento de água potável a população indígena, em que ficou constatada a omissão do Estado na adoção de medidas necessárias a este serviço básico³.

No mesmo sentido, decidiu a Segunda Turma daquela Egrégia Corte, em ação civil pública que visava obrigar o Estado a adotar providências quanto à adequação e à manutenção do sistema de drenagem de água pluviais em alguns bairros do Município de Dourados (MS), que é possível a intervenção judicial ante a morosidade em se implementar estas medidas⁴.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, apreciando caso em que buscava a condenação do Município do Rio de Janeiro a tomar medidas de respeito ao direito à saúde,

³ Agravo Interno em Agravo Interno no ARESP 2.108.655/CE, julgado em 11/03/2024.

⁴ Recurso Especial 1.804.607/MS, julgado em 10/09/2019.

mediante a realização de concursos públicos para provimento de cargos em hospital específico, entendeu que não viola o princípio da separação dos poderes a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço⁵.

Todavia, assinalou que intervenção judicial não pode ocorrer mediante a definição da forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, pois coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Fixando um importante parâmetro para a atuação judicial, o Excelso Pretório estabeleceu que a intervenção judicial, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e os meios adequados para alcançar o resultado pretendido.

Em outro importante precedente⁶, o Supremo Tribunal Federal esposou o entendimento de que, em casos excepcionais, o Judiciário pode determinar a implementação de políticas públicas, ante a inércia ou morosidade da Administrativa, como medida asseguratória de direitos fundamentais.

5. Conclusão

O Estado Social pode neutralizar os efeitos disfuncionais de um desenvolvimento econômico e social não controlado, de forma que se torna um regulador decisivo do sistema social. Neste contexto, torna-se imprescindível o desenvolvimento de mecanismos de implementação, que envolvem planejamento, avaliação e coordenação, em que se tornam importantíssimas as avaliações prévias e posteriores.

Tais mecanismos consistem em um método com referências teóricas, instrumentos e procedimentos, dotado de racionalidade, que deve ser pensado por problemas e inserido em um sistema, com o aproveitamento de experiências colhidas e da análise de cada um dos seus elementos.

Neste ponto, adquire relevo o princípio da reserva do possível, que se baseia no argumento da escassez de recursos do Poder Público.

Todavia, a reserva do possível não pode se limitar ao campo puramente abstrato. Se a finitude de recursos é uma realidade, igualmente verdadeiro é que pode existir um relevante

⁵ Recurso Extraordinário 684.612/RJ, julgado em 03/07/2023.

⁶ Agravo Regimental no RE 1.407.817, j. em 03/07/2023.

déficit público no atendimento aos direitos sociais, abalando o valor da dignidade humana, com sérios prejuízos ao princípio democrático e da igualdade material.

Um importante contraponto da reserva do possível é o princípio do mínimo social, que deve ser analisado com razoabilidade e racionalidade, podendo se mostrar adequado e proporcional, conforme as circunstâncias.

A jurisprudência superior brasileira tem se mostrado sensível à implementação de políticas públicas pela via judicial, entendendo que ela não é incompatível com os princípios da separação de poderes e da reserva do possível, desde que o Poder Judiciário atue em caráter excepcional, amparada em fatos objetivos.

6. Referências Bibliográficas

BUCCI Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas [Livro]. - São Paulo : Saraiva, 2021. - 2.

CANOTILHO J.J. Gomes. O direito constitucional como ciência de direção [Seção do Livro] // Direitos fundamentais sociais / A. do livro Canotilho J.J. Gomes, Correia Marcus Orione Gonçalves e Correia Érica Paula Barcha (coord.). - São Paulo : Saraiva, 2015. - 2.

DALLARI Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado [Livro]. - São Paulo : Saraiva, 2007. - 27.

GARCÍA-PELAYO Manuel. Las transformaciones del estado contemporáneo [Livro]. - Madri : Alianza Editorial, 1996. - 2.

KELBERT Fabiana Okchstein. Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro. [Livro]. - Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, 2011.

LIMA Luciana Leite e D'ASCENZI Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas [Seção do Livro] // Avaliação de políticas públicas / A. do livro MADEIRA Lígia Mori.. - Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 2014.

NASCIMENTO Isabel Campos. O princípio da reserva do possível e a ponderação [Livro]. - São Paulo : Editora Dialética, 2022.

PERLINGERO Ricardo. É a reserva do possível um limite à intervenção jurisdicional nas políticas públicas sociais? [Artigo] // Revista de direito administrativo contemporâneo. - set.-out. de 2013. - pp. 163-185.

SARLET Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. [Livro]. - Porto Alegre : Livraria dos Advogados Editora, 2015. - 10.