



ACORDO ESTRUTURAL: O CASO DA ATENÇÃO À SAÚDE INDÍGENA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL DURANTE A PANDEMIA¹

STRUCTURAL AGREEMENT: THE CASE OF INDIGENOUS HEALTH CARE IN THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL OVER THE PANDEMIC

Luiz Eduardo Camargo Outeiro Hernandez²

Flávia Piovesan³

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é estudar o acordo estrutural denominado de “termo de cooperação técnica” assinado em agosto de 2020 pelo Ministério Público Federal, pela Secretaria Estadual de Saúde, pela Secretaria Especial de Saúde Indígena, pelas Secretarias Municipais de Saúde de Aquidauana, de Miranda e de Sidrolândia, pelo Comando Militar do Oeste e pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Justifica-se o estudo do caso porque o “termo de cooperação técnica” se caracterizou como acordo estrutural, construído mediante soluções consensuais e negociadas para a remediação da crise sanitária envolvendo direitos fundamentais sociais. Por meio do método dedutivo, é realizada uma pesquisa dogmática e crítica. A pesquisa realizou ainda análises de conteúdos e de dados documentais coletados a partir de amostras. Como resultados do estudo do caso, conclui-se que os escopos das funções das instituições de justiça no Brasil devem refletir a cultura, os objetivos e os valores que promovam o diálogo, a participação e os fins do processo estrutural, para que as instituições de justiça brasileiras possam cumprir suas funções de formas adequada, tempestiva, eficaz e efetiva na concretização da jurisdição no curso do processo estrutural, que tem como dimensão essencial de proteção dos direitos fundamentais sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Covid-19; processo estrutural; serviço de saúde; povos indígenas; acordo estrutural.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to study the structural agreement called the “term of technical cooperation” signed in august 2020 by the Prosecution Office, by the State Health Department, by the Special Department of Indigenous Health, by the Municipal Health Department of Aquidauana, Miranda and Sidrolândia, by the Western Military Command and by the Federal University of Mato Grosso do Sul. The case study is justified because the “term of technical cooperation” was characterized as a structural agreement, built through consensual and negotiated solutions to remedy the crisis health involving fundamental social rights. By means of the deductive method, a dogmatic and critical research is carried out. The research also carried out the analysis of content and documental data collected from samples. As a result of the case study, it is concluded that the scope of the functions of justice institutions in Brazil should reflect the culture, objectives and values that promote dialogue, participation and the purposes of the structural process, so that they can fulfill their functions in an adequate, timely, efficient and effective way in the implementation of

¹ Artigo recebido em 01/07/2022 e aprovado em 16/11/2022.

² Doutorando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo –SP, Brasil). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Hermenêutica e Justiça Constitucional: STF da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Pesquisador do Centro Internacional de Direitos Humanos de São Paulo. Procurador da República. São Paulo/SP. E-mail: luizhernandes.pr@gmail.com.

³ Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Doutora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná; professora doutora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). São Paulo/SP. E-mail: flaviapiovesan@terra.com.br.



jurisdiction in the course of the structural process, which has as an essential dimension of protection of fundamental social rights.

KEYWORDS: Covid-19; structural litigation; health service; indigenous people; structural agreement.

1. INTRODUÇÃO

A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu em 11 de março de 2020 que o mundo vive uma pandemia por força da Covid-19. No Brasil, a Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI divulgou o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) em Povos Indígenas em março de 2020. Esse documento foi a fonte para o Distrito Sanitário Especial Indígena-MS apresentar o Plano de Contingência Covid-19/DSEI-MS em abril de 2020, que reconheceu a situação de vulnerabilidade sanitária dos povos indígenas no Estado do Mato Grosso do Sul.

Ocorre que, com relação aos povos indígenas no Estado do Mato Grosso do Sul, a demanda por prestação do serviço público de saúde relativo ao combate à epidemia do Covid-19 descortinou questões atinentes aos déficits estruturais e orçamentários dos órgãos responsáveis pela prestação do serviço público de saúde indígena, os quais não foram superados com o ajuizamento da ação civil pública n. 5003454-22.2020.403.6000 perante a Justiça Federal no Estado do Mato Grosso do Sul.

A pesquisa empregou o método hipotético-dedutivo, partindo-se de premissas gerais para se alcançar a conclusão. A pesquisa adotou a metodologia concernente ao levantamento bibliográfico, de natureza dogmática, mediante a revisão de literatura, por meio da consulta a livros, revistas, periódicos e outras fontes de mesmas espécies, que ajudaram a sustentar e esclarecer os aspectos teóricos da temática, sempre buscando a análise crítica da literatura atual. Realizou-se ainda pesquisa empírica por meio das análises de conteúdos e de dados documentais coletados de amostras⁴. Essas correspondem aos documentos que formalizaram o acordo estrutural denominado de “termo de cooperação técnica”.

O objetivo do presente trabalho é estudar o acordo estrutural denominado de “termo de cooperação técnica” assinado em agosto de 2020 pelo Ministério Público Federal, pela

⁴GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 39 e ss.



Secretaria Estadual de Saúde, pela Secretaria Especial de Saúde Indígena, pelas Secretarias Municipais de Saúde de Aquidauana, de Miranda e de Sidrolândia, pelo Comando Militar do Oeste e pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Justifica-se o estudo porque o “termo de cooperação técnica” se caracterizou como acordo estrutural, construído mediante soluções consensuais e negociadas para a remediação da crise sanitária envolvendo direitos fundamentais sociais, que atingia os povos indígenas localizados em Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul alcançados pelo acordo estrutural. Por meio da abordagem dialógica, buscou-se a superação de deficiências administrativas e o compartilhamento de competências administrativas na área da saúde dentro do chamado federalismo cooperativo.

O trabalho se desenvolverá em cinco seções essenciais além da parte introdutória. Na segunda seção, será analisada a concepção de processo estrutural (*structural litigation*). Na terceira, explicar-se-á a abordagem dialógica (*dialogic approach*). Por sua vez, a quarta seção estudará o caso da atenção à saúde indígena no Estado do Mato Grosso do Sul e a assinatura do termo de cooperação. A quinta seção analisará a necessidade da transformação estrutural das instituições de justiça no Brasil para a consecução dos escopos do processo estrutural. Por fim, concluir-se-á o artigo de forma a explicitar os resultados atingidos e a demonstrar que os escopos das funções das instituições de Justiça no Brasil devem refletir a cultura, os objetivos e os valores que promovam o diálogo, a participação e os fins do processo estrutural, para que possam cumprir suas funções de formas adequada, tempestiva, eficaz e efetiva na concretização da jurisdição no curso do processo estrutural, que tem como dimensão essencial de proteção dos direitos fundamentais sociais.

2. O PROCESSO ESTRUTURAL (*STRUCTURAL LITIGATION*)

O processo estrutural⁵ é um dos possíveis métodos de resolução dos litígios estratégicos. A compreensão do que seja processo estrutural (*structural litigation*) abrange ao menos duas noções no Brasil. Em um sentido amplo, o processo estrutural é aquele que

⁵Sobre o tema ver: ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. E-Book.



tem por objeto um problema estrutural apresentado por meio de um litígio estrutural, cujo escopo é transformar o estado de desconformidade constatado em um “estado de coisas ideal”⁶. Em um sentido mais estrito, o processo estrutural é um processo coletivo por meio do qual o exercício da jurisdição possui por finalidade a reorganização institucional de estruturas, públicas ou privadas, que causam, fomentam ou viabilizam lesões a direitos pelo modo como funcionam e geram o surgimento de um litígio estrutural⁷.

As noções descritas são diversas em seus elementos caracterizadores. Enquanto a segunda identifica o processo estrutural como um processo coletivo, a primeira não. O conceito amplo foca na transformação do estado de desconformidade constatado em um “estado de coisas ideal”, ao passo que o conceito estrito identifica como finalidade do processo estrutural a reestruturação de instituições públicas ou privadas. Para a noção ampla, o estado de desconformidade não pressupõe a violação de uma norma. No entanto, para a noção restrita, a reestruturação pressupõe um ato contrário ao direito⁸.

Os conceitos amplo e restrito partem de formas diferentes de abordar o tema. O conceito amplo de processo estrutural foca no “problema estrutural”, definido com base na presença de um estado de desconformidade estruturada ilícita ou não. A noção estrita conceitua um litígio como estrutural quando os litígios coletivos são causados em razão do funcionamento de uma estrutura institucional, geralmente, de natureza pública, que possibilita ou pereniza a lesão ensejadora do litígio estrutural, cuja simples remoção da violação ao direito não gera a resolução efetiva do problema, o qual poderá se realimentar e se reproduzir no futuro⁹.

No plano latino-americano, especialmente com base nas decisões da Corte Constitucional da Colômbia nos casos Sentença de Unificação *SU-559/97* (violação dos direitos previdenciários dos professores municipais), Sentença *T-153/98* (estabelecimentos carcerários) e Sentença *T-025/04* (deslocamento forçado), a definição de processo estrutural,

⁶DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, v. 303, p. 45-81, 2020.

⁷VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. p. 81.

⁸DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, v. 303, p. 45-81, 2020.

⁹VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. p. 81.



identificado também como “casos estruturantes”, abrange os processos judiciais caracterizados por envolver diversos órgãos e instituições estatais, aos quais são imputadas as falhas de ordem pública que contribuem para as violações de direitos que afetam uma multiplicidade de pessoas. Esses processos implicam adoções de medidas estruturais, como ordens de cumprimento imediato, que instruem os órgãos e as instituições estatais a providenciarem ações coordenadas para a tutela do grupo especialmente impactado¹⁰.

O processo que articula um comando mandamental judicial ordenando ou proibindo uma ação (*structural injunction*¹¹), como técnica de reforma estrutural continuada de organizações ou de instituições (*structural reform*), em conformidade com a Constituição ou nos limites constitucionais¹², é qualificado como processo estrutural¹³. Compreendido como litígio de interesse público, trata-se de uma nova forma de litígio constitucional, visto que o objeto do litígio é a reivindicação de políticas públicas constitucionais¹⁴.

A par das noções de processo estrutural desenvolvidas no Brasil, a origem das decisões estruturais (*structural injunction*) se encontra nos Estados Unidos, na preocupação de dar efetividade à implementação de uma decisão proferida no exercício da jurisdição constitucional, a partir do caso *Brown vs. Board of Education I e II*¹⁵, decididos pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1954 e em 1955.

O caso *Brown v. Board of Education (Brown I)* compreendeu o nome conferido à consolidação dos cinco casos separados que foram reunidos para deliberação conjunta pela Suprema Corte dos Estados Unidos sobre a constitucionalidade da segregação nas escolas públicas. Esses casos foram *Brown v. Conselho de Educação de Topeka*, *Briggs v. Elliot*, *Davis v. Conselho de Educação do Condado de Prince Edward*, *Bolling v. Sharpe* e *Gebhart v. Ethel*. Com o ingresso de Earl Warren na Suprema Corte, após a morte do então presidente

¹⁰GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, p. 1-27, 2013, p. 3.

¹¹FISS, Owen M. Modelos de adjudicação/models of adjudication. *Caderno Direito CV*, v. 1, n. 8, p. 1-57, 2005, p. 30.

¹²FISS, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978, p. 11.

¹³DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes (notes about structural injunctions). *Civil Procedure Review*, v. 8, n.1, p. 46-64, 2017b, p. 48-49.

¹⁴ABRAM, Chayes, The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, pp.1281-1316, 1976, p. 1284.

¹⁵FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira. *Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018, p. 219.



da Corte Fred Vinson em 08 de dezembro de 1953, o Tribunal deliberou em 14 de maio de 1954 e concluiu “(...) que, no campo da educação pública, a doutrina de 'separados, mas iguais' não tem lugar. Instalações educacionais separadas são inerentemente desiguais (...)”¹⁶.

Após forte oposição à decisão¹⁷, especialmente nos estados do sul dos Estados Unidos, tão logo retornaram os casos às Cortes da Justiça Federal nos Estados, em 1955, o caso é novamente submetido à apreciação da Suprema Corte, que buscou atuar com o fim de implementar a sua decisão (*Brown II*)¹⁸. A atuação da Suprema Corte em *Brown II* ficou conhecida como o plano dos tribunais sobre dessegregação nas escolas públicas.

Exemplos de problemas estruturais são as questões das ações e dos serviços de saúde voltados para o atendimento das populações indígenas no Estado do Mato Grosso do Sul e a crise de saúde sanitária causada pelo SARS-CoV-2 (coronavírus). A Lei n.º 8.080, de setembro de 1990, criou o Sistema Único de Saúde (SUS), sem qualquer preocupação com a implementação de uma política diferenciada de saúde destinada aos índios. Atendendo às exigências do reconhecimento da identidade cultural dos povos indígenas, o legislador infraconstitucional acrescentou ao mencionado diploma, por meio da Lei n.º 9.836/99, o Capítulo V ao Título II, o qual instituiu o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, componente do SUS.

Ocorre que a demanda de prestação do serviço público de saúde relativo ao combate à epidemia do Covid-19, com relação aos povos indígenas, concorreu com as ações ordinárias do Sistema Único de Saúde, o que colocou no centro do debate questões atinentes às deficiências estruturais e orçamentárias dos órgãos responsáveis pela prestação do serviço público de saúde em todas as esferas de governo. Esses se tratam de problemas eminentemente estruturais. Demandam os problemas estruturais alterações em toda a dinâmica do sistema, como nas alocações orçamentárias, nas necessidade de articulações e

¹⁶ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Supreme Court. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954), p. 4.

¹⁷FISS, Owen M. Foreword: The Forms of Justice. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, pp. 1-59, 1979, p. 5.

¹⁸ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Supreme Court. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349 U.S. 294 (1955).



cooperações institucionais, com o fim de superar o déficit na prestação do atendimento à saúde dos indígenas, especialmente afetados pela pandemia.

As decisões estruturais têm por finalidade ajustar comportamentos institucionais ou organizacionais futuros, em vez de compensar lesões passadas. A deliberação não decorre de um processo lógico-dedutivo a partir de premissas gerais. Trata-se de um complexo e contínuo desempenho deliberativo, que inclusive poderá prolongar o engajamento judicial no caso. Por essa razão, enquanto método, o processo estrutural exige um procedimento de negociação entre os envolvidos, com a participação ativa do juiz. Uma vez estabelecido o remédio estrutural, o mesmo procedimento surge para a sua implementação¹⁹.

Esse processo de negociação, de deliberação acerca do remédio estrutural e da sua implementação exige a participação dos atores sociais e institucionais em um contínuo diálogo. O engajamento jurisdicional dialógico decorre da autoridade judicial no processo, do dever do juiz de participar ativamente do processo e da responsabilidade dos órgãos da jurisdição constitucional estrutural com a decisão a ser proferida acerca do litígio constitucional estrutural sob deliberação²⁰. A deliberação judicial estrutural depende da capacidade de ser estabelecido o diálogo e de se firmar o assentimento de longo prazo²¹, em busca de soluções consensuais em diálogo franco²², e a sua implementação depende em grande parte de medidas dialógicas²³, sob pena de ser criado um “ponto cego” na fase de cumprimento das decisões estruturais²⁴.

A partir desse procedimento, é possível se chegar a construção de um acordo estrutural. Esse acordo pode ocorrer em juízo ou extrajudicialmente. Quando ocorrer no curso da tramitação de um inquérito civil presidido pelo Ministério Público, é possível ser

¹⁹ ABRAM, Chayes, The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, pp.1281-1316, 1976.

²⁰ FISS, Owen M. The Bureaucratization of the Judiciary. *Yale Law Journal*, n. 92, p. 1442- 1468, 1983, p. 1443.

²¹ ABRAM, Chayes, The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, pp.1281-1316, 1976.

²² ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 225, 2013.

²³ FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira. *Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018, p. 234.

²⁴ GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, p. 1-27, 2013, p. 2.



homologado em juízo. O acordo estrutural extrajudicial possui natureza jurídica de título executivo extrajudicial, ao passo que, quando homologado em juízo, adquire a natureza de título executivo judicial.

A abordagem dialógica (*dialogic approach*) pode ajudar nas realizações dos fins do processo estrutural de modo a ser alcançada a reforma estrutural continuada de uma organização ou de uma instituição (*structural reform*), em conformidade com a Constituição ou nos limites constitucionais.

3. A ABORDAGEM DIALÓGICA (*DIALOGIC APPROACH*)

A abordagem dialógica (*dialogic approach*) surgiu como um contraponto à noção de “autoridade final”²⁵. As teorias do diálogo ganharam adesões de teóricos do direito constitucional e dos direitos humanos em razão de contrastar a ideia da “última palavra”, seja na interpretação constitucional, com a incorporação da compreensão de “última palavra provisória”²⁶, seja na interpretação dos direitos humanos, quando, por exemplo, colidentes as decisões de cortes nacionais e de cortes regionais de proteção dos direitos humanos²⁷.

No plano do direito internacional dos direitos humanos e do direito comparado, a abordagem dialógica deu ensejo ao desenvolvimento do “diálogo entre cortes”²⁸, ao compartilhamento de estândares comuns de proteção dos direitos humanos e à composição de um *ius constitutionale commune* latino-americano²⁹, que se constituem como vetores nos esforços para a consolidação da democracia, para o aprofundamento do Estado de Direito e

²⁵TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures. *Oxford University Press and New York University School of Law*, v. 3, n. 4, pp. 617–64, 2005, p. 617.

²⁶MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. 224f. 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 166.

²⁷CHUEIRI, Vera Karam de; CASSOU, Beatriz Arantes. Supremo Tribunal Federal e Corte Interamericana de Direitos Humanos: Quem tem a última palavra? In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.) *Coleção direito internacional multifacetado: Convergências e divergências entre ordens jurídicas*. Curitiba: Juruá, 2015

²⁸HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo O. *Transconstitucionalismo e Justiça de Transição: diálogo entre cortes no caso “Gomes Lund”*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

²⁹PIOVESAN, Flávia. *Ius constitutionale commune latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios*. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 2, p. 1356-1388, 2017, p. 1358.



para a concretização do paradigma do constitucionalismo transformador em uma perspectiva multinível³⁰.

No contexto do direito constitucional, as teorias do diálogo proporcionaram o surgimento de diversas teorias que se dividem em dois grandes grupos teóricos identificados como teorias do método judicial (*theories of judicial method*) e teorias estruturais do diálogo (*structural theories of dialogue*). As teorias do método judicial são teorias prescritivas do diálogo constitucional que estimulam o uso autoconsciente de técnicas de decisão judicial que ensejem o engajamento dialógico acerca do significado constitucional, tanto com os órgãos e instituições estatais quanto dentro dos departamentos estatais. A partir de críticas às teorias do método judicial, que não levariam em conta a dinâmica positiva preexistente do sistema constitucional, as teorias estruturais do diálogo reconhecem existência de mecanismos, ou de técnicas, políticas ou institucionais, dentro dos sistemas constitucionais, que possibilitem o diálogo entre os departamentos estatais em caso de desacordos³¹.

Essas teorias levantaram a questão da legitimidade democrática do exercício do poder estatal. Poder “(...) é capacidade de decidir imperativamente e impor decisões”³². A legitimidade da decisão judicial no processo também deve receber o enfoque democrático, uma vez que o processo é o instrumento pelo qual a jurisdição opera³³. Jurisdição é poder, ou seja, é a expressão do poder institucionalizado do Estado. De acordo com a teoria processual clássica, a relação entre o Estado e o indivíduo é de poder-sujeição³⁴.

O controle da atividade jurisdicional se desenvolve mediante a participação dos interessados no processo decisório³⁵. Essa participação é desempenhada pelas pessoas sobre as quais a decisão recairá. A participação por meio do contraditório tornou-se suficiente para a legitimação da jurisdição e do processo, pois o processo passou a ser entendido como o

³⁰ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; IGNÁCIO, Renata Rossi. Covid-19 e direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA): impacto dos estándares interamericanos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 11, n. 1, p. 59-90, 2020, p. 83.

³¹BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. *Brook. L. Rev.*, v. 71, n. 3, pp. 1109-1180, 2006.

³²DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 89.

³³CINTRA, Antonio C. Araújo; GRINOVER, Ada P.; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 275.

³⁴DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 87.

³⁵DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p.112-113.



procedimento realizado em contraditório³⁶. A informação e possibilidade de reação bastavam para a promoção do controle da função jurisdicional por parte dos interessados.

A abordagem dialógica (*dialogic approach*) não se contenta com uma concepção de justiça procedimental³⁷. Isso porque as questões controvertidas postas para decisão judicial devem ser decididas por meio do diálogo democrático, isto é, precisam ser decididas com base nos pressupostos inerentes à autoridade democrática. A interpretação constitucional e a autoridade para concretizá-la sob a perspectiva democrática devem ser consideradas em conjunto³⁸.

No processo, para além da participação pelo contraditório, como informação e possibilidade de reação das partes, é preciso promover a participação pelo diálogo democrático. A participação pelo diálogo qualifica-se como inclusiva, educativa³⁹ e transformadora⁴⁰.

Tradicionalmente o processo é bipolar e seu objeto é retrospectivo. Bipolar porque o processo se estrutura como uma arena de confronto entre dois ou mais sujeito em torno interesses opostos, cuja decisão segue a lógica do “tudo ou nada”. Retrospectivo porque o objeto do processo se refere a situações jurídicas consumadas. Pretende-se elucidar se elas aconteceram e quais os efeitos delas decorrentes⁴¹.

A tutela jurisdicional é logicamente consequente do direito violado no processo civil tradicional. O processo é um episódio iniciado, controlado e restrito as partes, que se encerra com a sentença, em que o juiz busca se manter neutro e arbitra as interações dos

³⁶FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Tradução da 8. ed. de Eliane Nassif. 1. ed. Campinas: Bookseller, 2006, p. 118-119.

³⁷BOTTOMS, Anthony; TANKEBE, Justice. Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice. *Journal of Criminal Law and Criminology*, v. 102, n. 1, pp. 119-170, 2012.

³⁸GARGARELLA, Roberto. Interpretation and Democratic dialogue. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, v. 60, n. 2, pp. 41-65, 2015, p. 60-63.

³⁹FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo Multinível: Diálogos e(m) Direitos Humanos. *Revista Ibérica do Direito*, v. 1, n. 1, pp. 66 – 82, 2020, p. 72.

⁴⁰GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. pp. 37-75, p. 42-43.

⁴¹ABRAM, Chayes, The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, pp.1281-1316, 1976, p. 1282.



demandantes⁴². No modelo dialógico, o juiz abandona a postura passiva do modelo de resolução de demandas⁴³, no qual ele é um mero árbitro das partes em conflito, com a função de declarar o direito, a partir da reconstrução dos fatos selecionados pelos litigantes, e ele assume uma missão ativa de articulador e de coordenador do diálogo entre interessados.

O diálogo permite uma flexibilização⁴⁴ procedimental e possibilita que inovações procedimentais surjam de baixo para cima (*bottom-up*), oxigenando a cláusula do devido processo legal, para fazer surgir um devido processo dialógico⁴⁵. As transformações estruturais no processo passam a não ser dirigidas tão somente pelos órgãos jurisdicionais, mas por todos os sujeitos processuais em diálogo.

Em nossa complexa sociedade atual, as instituições públicas precisam do constante intercâmbio e do contínuo envolvimento para as superações de deficiências estruturais e de falhas nas prestações de serviços públicas, bem como para as concretizações de políticas públicas⁴⁶. A função do Judiciário passa a ser a estruturação de um processo judicial, por meio do qual os sujeitos em litígio constroem soluções consensuais e negociadas para a remediação do objeto da demanda, mediante diálogo fundamentado, avaliando e reavaliando a adequação, a eficiência e a efetividade desse processo, segundo as normas substantivas e procedimentais, como também a solução que dele emergiu⁴⁷.

4. O CASO DA ATENÇÃO À SAÚDE INDÍGENA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente que o mundo vive uma pandemia proveniente da disseminação da Covid-19.

⁴² ABRAM, Chayes, The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, pp.1281-1316, 1976, p. 1283.

⁴³ FISS, Owen M. Foreword: The Forms of Justice. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, pp. 1-59, 1979, p. 24.

⁴⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022, posição RB-3.8. E-Book.

⁴⁵ PARKIN, Jason. Dialogic Due Process. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 167, n. 5, p. 1115-1160, 2019.

⁴⁶ REBELL, Michel A. Poverty, "meaningful" educational opportunity, and the necessary role of the courts. *North Carolina Law Review*, v. 85, p. 1487-1544, 2007, p. 1.539.

⁴⁷ STURN, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. *The Georgetown Law Journal*, v. 79, pp. 1355-1446, 1991, p. 1427.



Da doença, causada pelo SARS-CoV-2 (coronavírus), decorrem sintomas que variam de um simples resfriado até uma pneumonia severa. A patologia viral já havia atingido até então mais de 118 mil pessoas em todo globo⁴⁸, registrando-se 107.423.526 casos de COVID-19 até 12 de fevereiro de 2021⁴⁹.

Contudo, em virtude de suas especificidades imunológicas e epidemiológicas, os povos indígenas estavam particularmente mais suscetíveis ao novo coronavírus. Diante disso, especificamente quanto aos indígenas, a Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI divulgou o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) em Povos Indígenas em março de 2020. Com base em tal plano nacional, o Distrito Sanitário Especial Indígena-MS também apresentou o Plano de Contingência Covid-19/DSEI-MS em abril de 2020. O documento elenca as vulnerabilidades sanitárias específicas da população.

As situações de especiais vulnerabilidades social e econômica a que estão submetidos os povos indígenas no país, bem como as dificuldades logísticas de comunicação e de acesso aos territórios, agravam o risco à saúde dos indígenas no Estado do Mato Grosso do Sul. A situação de vulnerabilidade sanitária dos povos indígena no Estado do Mato Grosso do Sul foi reconhecida no Plano de Contingência Covid-19/DSEI-MS.

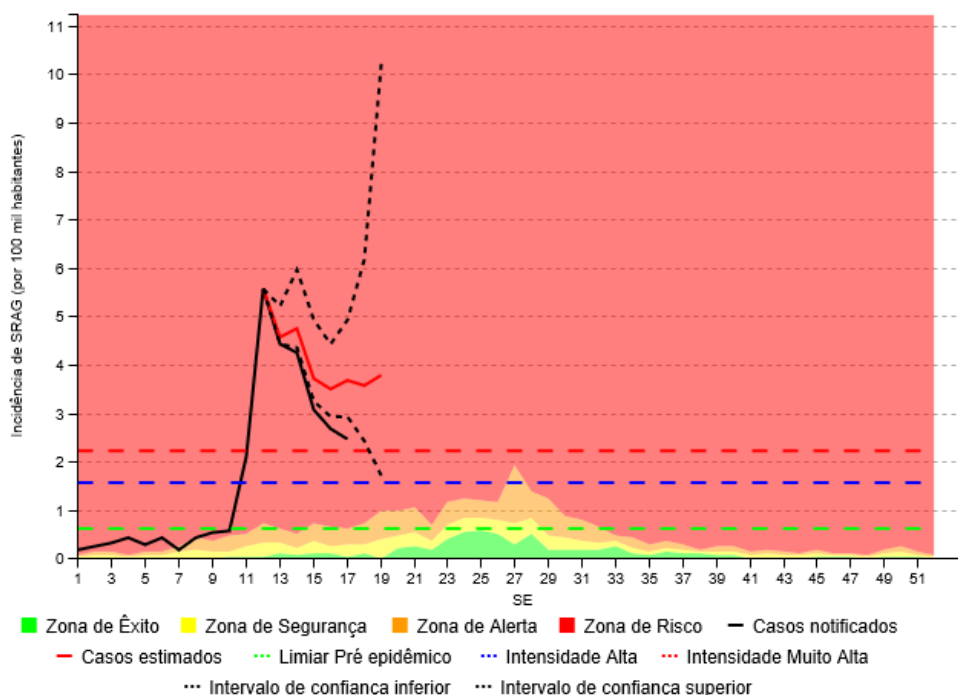
No plano interamericano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos editou a Resolução nº 01/2020, de 10 de abril de 2020, a qual reconheceu os povos indígenas como grupos historicamente excluídos ou em especial risco. A resolução estabeleceu ainda o dever dos Estados adotarem perspectivas interseccionais e de prestarem especiais atenções às necessidades, ao impacto diferenciado de medidas de emergência e de contenção frente a pandemia da COVID-19 nos direitos humanos dos povos indígenas.

Conforme dados do “Monitoramento de casos reportados de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) hospitalizados”, elaborado pela FIOCRUZ, a curva de incidência da SRAG no Estado do Mato Grosso do Sul na oportunidade era de⁵⁰:

⁴⁸ONU NEWS. **Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia**, 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁴⁹OPAS BRASIL. **Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵⁰FIOCRUZ. **Monitoramento de casos de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) notificados no SIVEP-Gripe**, 2020. Disponível em: <<http://info.gripe.fiocruz.br/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.



A curva de incidência da SRAG no Estado do Mato Grosso do Sul representada no gráfico acima demonstrava atividade muito alta de SRAG no Estado do Mato Grosso do Sul, corroborando o alto risco para a COVID-19, ao qual estavam submetidos os indígenas do Estado do Mato Grosso do Sul naquele momento.

Conforme dados extraídos do sítio do Ministério da Saúde, a população indígena no Estado do Mato Grosso do Sul corresponde a uma população de 80.841 indígenas, divididas em 8 etnias, 78 aldeias, as quais são atendidas pelo DSEI – MATO GROSSO DO SUL. Considerando o histórico de disseminação de epidemias entre os povos indígenas, em especial no Estado do Mato Grosso do Sul, após expedir a recomendação nº 5/2020-MPF em 02 de abril de 2020 e de esta não se mostrar eficaz, o Ministério Público Federal no Estado do Mato Grosso do Sul ingressou com ação civil pública contra a União.

A ação civil pública teve como finalidade superar a omissão inconstitucional da União quanto aos amparos dos direitos à saúde e à vida dos povos indígenas do Estado do Mato Grosso do Sul, bem como compelir a União a adotar as medidas administrativas pertinentes para as efetivas prevenção e combate à epidemia COVID-19 no âmbito da atenção especial à saúde indígena no Estado do Mato Grosso do Sul.



A ação civil pública n. 5003454-22.2020.403.6000 foi ajuizada na Justiça Federal de Campo Grande no Estado do Mato Grosso do Sul em 18 de maio de 2020. Após duas tentativas frustradas de conciliação, sendo a primeira inclusive frustrada pela demandada que, sem consultar a parte autora, pleiteou pelo cancelamento da audiência de conciliação marcada, e a segunda não sendo possível a conciliação por falta de poderes da patrona da demandada para transigir, a tutela de urgência foi indeferida ao argumento da não constatação do estado de omissão da União.

Apesar da decisão ter sido objeto de recurso de agravo de instrumento, com pedido de tutela de urgência não apreciado pela instância superior até o presente momento, o estado de omissão quanto à atenção à saúde indígena em Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul se agravou consideravelmente, fato que levou o Ministério Público Federal no Estado do Mato Grosso do Sul a mais uma vez tentar a resolução extrajudicial da questão, agora por meio de audiência pública dialógica realizada por videoconferência.

A audiência pública visou a consulta e a deliberação prévia das comunidades afetadas por videoconferência, e contou com a participação da Secretaria Estadual de Saúde, da Secretaria Especial de Saúde Indígena, do Distrito Sanitário Especial Indígena do Estado do Mato Grosso do Sul, da Fundação Nacional do Índio, das Secretarias Municipais de Saúde de Aquidauana, de Miranda e de Sidrolândia e do Comando Militar do Oeste.

Como resultado da audiência pública, foi elaborado e assinado termo de cooperação técnica em agosto de 2020 pelo MPF, pela Secretaria Estadual de Saúde, pela Secretaria Especial de Saúde Indígena, pelas Secretarias Municipais de Saúde de Aquidauana, de Miranda e de Sidrolândia, pelo Comando Militar do Oeste e pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

A finalidade do termo de cooperação técnica foi adotar medidas de prevenção e de remediação do contágio da doença COVID-19 entre indígenas dos Municípios de Aquidauana, de Miranda e de Sidrolândia, a fim de atenuar a contaminação local e possibilitar atuação cooperativa e compartilhada de competências para o enfrentamento da pandemia COVID-19 nos povos indígenas afetados nos Municípios de Aquidauana, de Miranda e de Sidrolândia, especialmente quanto às equipes de saúde, equipamentos de proteção individual, medicamentos, insumos, isolamento em local adequado, de indígenas com suspeitas de contaminação, sintomáticos e assintomáticos, que tiveram contato direto



com outras pessoas que testaram positivo para a doença, bem como daqueles efetivamente contaminados pelo Coronavírus, sintomáticos leves e assintomáticos, todos nos residentes municípios objeto do termo de cooperação técnica, conforme deliberação prévia da comunidade afetada, fornecimentos de gêneros alimentícios, transporte adequado, colaboração com entidades privadas para a subsistência médica e fornecimento de insumos e formação de postos ou hospital de campanha (itinerante ou não), ou outro meio compatível com a finalidade emergencial deste instrumento.

A audiência pública virtual possibilitou a ampla consulta dos povos indígenas, as participações das comunidades indígenas afetadas e das instituições responsáveis, bem como as construções de soluções consensuais e negociadas para a remediação da crise sanitária vivida até então pelas comunidades indígenas localizadas nos Municípios de Aquidauana, de Miranda e de Sidrolândia, especialmente afetadas com a crise sanitária. Ainda, permitiu os esclarecimentos por parte das instituições presentes de que a finalidade do ato era estabelecer um diálogo entre todos presentes com os objetivos de superar deficiências administrativas que cada ente ou órgão possuía naquele momento e de compartilhar as competências administrativas na área da saúde, dentro do chamado federalismo cooperativo.

Como resultado, foi possível a formulação e a assinatura do “termo de cooperação técnica”, uma solução possível, mas adequada, por meio da abordagem dialógica, com os empregos de mecanismos de alteridade e de trocas transformadoras de argumentos, com a direção do Ministério Público Federal.

Como mecanismo para supervisionar o cumprimento das obrigações assumidas no “termo de cooperação técnica” (*follow up*⁵¹), estipulou-se no instrumento as atribuições do Ministério Público Federal de coordenar, mediante a interlocução entre os cooperantes, e de acompanhar a execução dos trabalhos realizados para o alcance da finalidade do “termo de cooperação técnica”, em um contínuo diálogo com as comunidades indígenas impactadas, por meio de reuniões, consultas e audiências dialógicas.

As instituições públicas firmaram instrumento para o intercâmbio e para a cooperação de competência para remediar deficiências estruturais e falhas nas prestações de

⁵¹PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 6, n. 2, p. 142-15, 2014, p. 153.



serviços públicos de atenção à saúde indígena nos Municípios abrangidos pelo acordo estrutural. Portanto, tratou-se de um procedimento extrajudicial dialógico de agir comunicativo, que possibilitou remediar o problema estrutural relativo à pandemia COVID-19 nos Municípios abrangidos e perante as comunidades impactadas.

5. POR UMA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DOS ESCOPOS DAS FUNÇÕES DAS INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA NO BRASIL?

A abordagem dialógica aliada à concepção de processos estruturais demandam uma nova visão dos escopos das funções das instituições de justiça no Brasil. As noções tradicionais de processo e das próprias funções dos sujeitos processuais não se compatibilizam com os novos tempos. As mudanças sociais impactam o direito e os sistemas de justiça, o que exige renovações constantes nas funções e escopos das instituições encarregadas da função de promover a justiça, bem como uma mudança cultural capaz de captar essas renovações e oxigenar as funções institucionais dos órgãos de justiça brasileiros.

O Estado liberal contentava-se com as modalidades normativas permitido, proibido e obrigatório, por meio das quais, ao indivíduo, tudo que não é proibido é permitido, ao passo que, para os agentes estatais, tudo o que não é expressamente autorizado é proibido. No Estado contemporâneo, há uma multiplicidade de atuações necessárias para o alcance do bem comum por meio de instrumentos flexíveis⁵². Da mesma forma, o juiz contemporâneo não está adstrito a aplicação da lei por subsunção. Deve o juiz ser flexível e aberto às novas técnicas para acompanhar as mudanças na sociedade e promover as novas funções do Estado.

O devido processo estrutural centrado no diálogo⁵³ reformula as funções da jurisdição e seus escopos. Não basta a aplicação concreta da lei ou a resolução da demanda focada na perspectiva bipolar, retrospectiva e episódica. A função jurisdicional deve ser revigorada para acolher a função do juiz como articulador e coordenador do diálogo entre

⁵²OST, François. Júpiter, Hércules, Hermes: Tres modelos de juez. Academia. *Revista sobre enseñanza del Derecho*, v. 4, n. 8, p. 101-130, 2006, p. 185.

⁵³TRIBE, Laurence H. Structural Due Process. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, v. 10, n. 2, pp. 269-321, 1975, p. 312.



interessados. Deve existir uma abertura para o diálogo de modo ampliar a dinâmica de relação processual⁵⁴.

Como visto no tópico anterior, as técnicas iniciais extraprocessuais e de autocomposição processuais falharam quanto à tentativa de mitigar a crise de saúde pública, que acometeu a saúde indígena no Estado do Mato Grosso do Sul. A recomendação expedida não obteve êxito na questão. O ajuizamento da ação civil pública e as tentativas de conciliação no curso do processo não lograram frutos.

Isso ocorreu sobretudo porque foram adotadas técnicas processuais que remetiam ao modelo tradicional. A audiência foi aberta com o tradicional “as partes têm acordo” e encerrada a tentativa sem maiores questionamentos. As partes do processo também estiveram impossibilitadas de avançar na conciliação, posto que o representante processual da parte contrária sequer possuía poderes para conciliar. A questão demandava urgência, e não houve procura da parte demandada para qualquer tentativa de composição extrajudicial do objeto da demanda.

No entanto, com o agravamento da crise sanitária no Estado do Mato Grosso do Sul, buscou o Ministério Público Federal a realização da audiência pública dialógica e se logrou êxito na composição extrajudicial, na medida do possível, da crise estrutural que atingia as instituições públicas responsáveis pela atenção à saúde indígena abrangidas pelo acordo estrutural. Contou-se inclusive com a participação mediante a consulta e a deliberação prévia das comunidades afetadas.

Essa solução em diálogo somente foi possível quando se abandonou os velhos dogmas processuais e se incentivou o diálogo entre todos os envolvidos na questão, como valor e escopo inerentes à realização da justiça. Por meio desse diálogo, diagnosticaram-se as deficiências estruturais das instituições e se buscou o compartilhamento de competências entre os responsáveis pela atenção à saúde indígena nos Municípios objetos da deliberação. O órgão do Ministério Público Federal se despiu da função de postulante e se engajou na postura de órgão responsável pela aproximação, pela articulação, pela coordenação e pela cooperação entre comunidades afetadas e as instituições responsáveis.

⁵⁴ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022, posição RB-3.7. E-Book.



Essa metodologia representa transformações comportamental e estrutural nas funções e escopos do Ministério Público, que deve também alcançar os órgãos da jurisdição. Não basta a tentativa meramente formal de conciliação em audiência judicial. É necessária uma postura ativa do juiz para a promoção do diálogo entre as partes. Delegar essa função para colaboradores da justiça também não se coaduna com funções de articulador e de coordenador que o juiz deve desempenhar na condução do diálogo no processo.

Analisar a estrutura institucional, suas funções, seus objetivos, escopos e valores, ajuda explicar a razão pela qual certo o sistema jurídico possui determinada forma. A partir dessa análise, é possível descobrir os objetivos de um sistema jurídico⁵⁵. Para que os órgãos de justiça, entendidos aqui em sentido amplo, sejam dialógicos e em conformidade com os escopos dos processos estruturais, as funções jurisdicionais e ministeriais devem refletir os objetivos, a “cultura democrática”⁵⁶ e os valores que promovam o diálogo, a participação e os fins do processo estrutural. Sem que a cultural e as funções institucionais entendidas estruturalmente possibilitem promover tais valores, objetivos e finalidades, não há como se falar que o Judiciário e o Ministério Público estejam capacitados para um processo estrutural que promova o diálogo e a participação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou estudar o acordo estrutural denominado de “termo de cooperação técnica” assinado em agosto de 2020 pelo Ministério Público Federal, pela Secretaria Estadual de Saúde, pela Secretaria Especial de Saúde Indígena, pelas Secretarias Municipais de Saúde de Aquidauana, Miranda e Sidrolândia, pelo Comando Militar do Oeste e pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Para tanto, partiu-se da compreensão do “termo de cooperação técnica” como acordo estrutural, ou seja, o acordo construído mediante soluções consensuais e negociadas para a remediação da crise sanitária envolvendo direitos fundamentais sociais, que atingia os povos

⁵⁵SHAPIRO, Scott. The ‘Hart-Dworkin’ Debate: A Short Guide for the Perplexed. *Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, Working Paper n. 77, pp. 1-54, 2007, p. 45.

⁵⁶ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022, posição RB-3.9. E-Book.



indígenas localizados em determinados Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, cujo escopo consistiu em superar as deficiências administrativas e compartilhar competências administrativas na área da saúde, dentro do chamado federalismo cooperativo.

Estudou-se que o processo estrutural articula um comando mandamental judicial ordenando ou proibindo uma ação (*structural injunction*) como técnica de reforma estrutural continuada de uma organização ou de uma instituição (*structural reform*), em conformidade com a Constituição ou nos limites constitucionais.

Por meio da abordagem dialógica, constatou-se que as funções jurisdicionais passam a estruturar um processo judicial participativo, no qual sujeitos processuais podem colaborar e cooperar para a construção de soluções consensuais e negociadas, por meio de mecanismos de alteridade e de trocas transformadoras de argumentos, com a articulação do juiz, para a solução do objeto da demanda, em contínua avaliação e reavaliação acerca a adequação, a eficiência e a efetividade da solução alcançada no curso do processo estrutural.

Investigou-se a formulação e a assinatura do “termo de cooperação técnica” entre as instituições públicas, que se qualificou como acordo estrutural. Esse acordo se tratou de instrumento de intercâmbio, de mecanismo de cooperação, de compartilhamento de competência para remediar deficiências estruturais e falhas nas prestações de serviços públicas de atenção à saúde indígena em Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul abrangidos pelo acordo.

A partir do estudo do caso, analisou-se que a abordagem dialógica aliada à concepção de processos estruturais demandam uma nova visão dos escopos das funções das instituições de justiça no Brasil. Verificou-se acerca das necessidades de transformações culturais e estruturais das funções e dos escopos das instituições de justiça brasileiras, para que sejam alcançados os objetivos dos processos estruturais.

Por conseguinte, conclui-se que os escopos das funções das instituições de justiça no Brasil devem refletir a cultura, os objetivos e os valores que promovam o diálogo, a participação, os fins do processo estrutural e dos acordos estruturais, para que as instituições de justiça brasileiras possam cumprir as suas funções de formas adequada, tempestiva, eficaz e efetiva na concretização da jurisdição no curso do processo estrutural, que tem como dimensão essencial de proteção dos direitos fundamentais sociais.



REFERÊNCIAS

- ABRAM, Chayes, The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, pp.1281-1316, 1976.
- ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; IGNÁCIO, Renata Rossi. Covid-19 e direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA): impacto dos padrões interamericanos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 11, n. 1, p. 59-90, 2020.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022, posição RB-3.7. E-Book.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 225, 2013.
- BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. *Brook. L. Rev.*, v. 71, n. 3, pp. 1109-1180, 2006.
- BOTTOMS, Anthony; TANKEBE, Justice. Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice. *Journal of Criminal Law and Criminology*, v. 102, n. 1, pp. 119-170, 2012.
- CHUEIRI, Vera Karam de; CASSOU, Beatriz Arantes. Supremo Tribunal Federal e Corte Interamericana de Direitos Humanos: Quem tem a última palavra? In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (coords.) *Coleção direito internacional multifacetado: Convergências e divergências entre ordens jurídicas*. Curitiba: Juruá, 2015.
- CINTRA, Antonio C. Araújo; GRINOVER, Ada P.; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes (notes about structural injunctions). *Civil Procedure Review*, v.8, n.1, p. 46-64, 2017.
- _____. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro, *Revista de Processo*, v. 303, p. 45-81, 2020.



- DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo Multinível: Diálogos e(m) Direitos Humanos. *Revista Ibérica do Direito*, v. 1, n. 1, pp. 66 – 82, 2020.
- FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira. *Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018.
- FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Tradução da 8. ed. de Eliane Nassif. 1. ed. Campinas: Bookseller, 2006.
- FIOCRUZ. *Monitoramento de casos de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) notificados no SIVEP-Gripe*, 2020. Disponível em: <<http://info.gripe.fiocruz.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- FISS, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978.
- _____. Foreword: The Forms of Justice. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, pp. 1-59, 1979.
- _____. Modelos de adjudicação/models of adjudication. *Caderno Direito CV*, v. 1, n. 8, p. 1-57, 2005.
- GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, p. 1-27, 2013.
- GARGARELLA, Roberto. Interpretation and Democratic dialogue. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, v. 60, n. 2, pp. 41-65, 2015.
- _____. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 39 e ss.
- HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo O. *Transconstitucionalismo e Justiça de Transição: diálogo entre cortes no caso “Gomes Lund”*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.
- MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. 224f. 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.



ONU NEWS. *Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia*, 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

OPAS BRASIL *Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

OST, François. Júpiter, Hércules, Hermes: Tres modelos de juez. *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho*, v. 4, n. 8, p. 101-130, 2006.



-
- PARKIN, Jason. Dialogic Due Process. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 167, n. 5, p. 1115-1160, 2019.
- PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 6, n. 2, p. 142-15, 2014.
- _____. Ius constitutionale communelatino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 2, p. 1356-1388, 2017.
- REBELL, Michel A. Poverty, "meaningful" educational opportunity, and the necessary role of the courts. *North Carolina Law Review*, v. 85, p. 1487-1544, 2007.
- SHAPIRO, Scott. The 'Hart-Dworkin' Debate: A Short Guide for the Perplexed. *Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, Working Paper n. 77, pp. 1-54, 2007.
- STURN, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. *The Georgetown Law Journal*, v. 79, pp. 1355-1446, 1991.
- TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courtsand legislatures. *Oxford University Press and New York University School of Law*, v. 3, n. 4, pp. 617–64, 2005.
- TRIBE, Laurence H. Structural Due Process. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, v. 10, n. 2, pp. 269-321, 1975.
- VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.