V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO

JUAN CERETTA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Juan Ceretta – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-256-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



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



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Os trabalhos apresentados no CONPEDI Montevideo repercutiram diretamente na atualidade internacional -- notadamente na América Latina --, tendo em vista as ameaças aos direitos de cidadania conquistados com os processos de transição democrática do final do século vinte. De fato, para além das ameaças à democracia fruto da instabilidade dos governos eleitos pelo sufrágio universal, observa-se uma clara e constante ameaça aos direitos sociais: saúde, educação e trabalho.

Com efeito, concluído o processo de reconhecimento constitucional dos direitos sociais, econômicos e culturais -- denominados novos direitos no início do século vinte --, as transições democráticas estimularam a criação de políticas públicas de Estado de promoção da educação (ensino pública e gratuito); da saúde (Sistema Único de Saúde); do trabalho (seguro desemprego). O início do século vinte e um despertou o interesse pela criação de políticas de ação afirmativa, na medida em que grupos sociais vulneráveis se mobilizaram para reivindicar a igualdade de oportunidades.

Observou-se que o poder judiciário representou nesse momento um espaço democrático de pressão para a efetividade de políticas públicas, notadamente através das ações coletivas. De fato, o fenômeno da judicialização das políticas públicas cumpre um papel de controle e fiscalização da eficiência de uma política de governo. Contudo, o espírito conservador das instituições públicas (executivo, legislativo e judiciário) ameaça sobremaneira os avanços conquistados nas primaveras da democracia latino-americana. Repensar as instituições políticas exige romper com os ideais revolucionários do século XVIII (liberal, conservador e seguidamente antidemocrático) para construir um novo constitucionalismo latino-americano, capaz de atender às demandas de inclusão dos grupos sociais vulneráveis (povos indígenas e quilombolas), fortalecendo da democracia através de novas instâncias de participação e controle da coisa pública, tais como Tribunais constitucionais, controle externo do judiciário e orçamento participativo.

Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato - FURG

Prof. Juan Ceretta - UDELAR

O CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO COLETIVO

JURISDICTIONAL CONTROL OS PUCLIC POLICIES TROUGHT CLASS ACTIONS

Daniele Alves Moraes
Thais Bernardes Maganhini

Resumo

O presente trabalho aborda o controle jurisdicional das políticas públicas por meio da instrumentalização do processo coletivo. A pesquisa se deu pelo método dedutivo, correspondendo à extração discursiva do conhecimento a partir de premissas gerais aplicáveis a hipóteses concretas. Logo em seguida foi utilizado o método indutivo para que com base em fatos particulares se formulassem conclusões gerais. Por meio desse método, buscou-se a compreensão do fenômeno jurídico estudado, ou seja, o controle jurisdicional das políticas públicas pela instrumentalização do processo coletivo, a partir das argumentações que o tema comporta em vista dos valores que pretendam fazer valer.

Palavras-chave: Controle jurisdicional, Políticas públicas, Processos coletivos

Abstract/Resumen/Résumé

This study approaches judicial review on public policies through the collective process exploitation. This research used the deductive method that corresponds to the discourse extraction from knowledge based on general assumptions applicable to specific cases. Shortly thereafter we used inductive method in order to formulate general conclusions from particular situations, This method allowed us to understand the studied juridical phenomenon, the judicial review of public policies for exploiting collective process from the arguments that the issue behave in view of the values that trying to enforce

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Jurisdictional control, Public policies, Class actions

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 consagra o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Os direitos e garantias fundamentais da população foram assegurados pelo constituinte, o que significa dizer que, além de trazer previsto um vasto rol de direitos e garantias em seu texto, o constituinte também assegurou sua eficácia plena e aplicação imediata.

Os direitos sociais, econômicos e culturais não se concretizam sem a existência de um planejamento adequado, sem ações específicas por parte do Poder Público. Aqui resta demonstrado a importância das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito.

A Constituição traz expressamente em seu artigo quinto que aquele que for lesado ou sofrer ameaça de lesão a algum direito pode buscar, por intermédio do Poder Judiciário, coletiva ou individualmente, a sua tutela. Quando se trata de direitos realizáveis por políticas públicas, o processo coletivo demonstra ser um instrumento mais adequado, tendo em vista que esses direitos ultrapassam a esfera da tutela individual.

O controle jurisdicional de políticas públicas gera controvérsias na doutrina e na jurisprudência em nosso País. Parte da doutrina e da jurisprudência entende esse controle como ajustamento das ações do Poder Público a fim de atingir os objetivos fundamentais do Estado. Outra parte entende que essa interferência não é apropriada.

Destarte, o presente estudo visa a analisar a legitimidade do controle jurisdicional das políticas públicas, examinando os principais argumentos favoráveis e contrários em cotejo com as normas constitucionais vigentes. Além disso, foi analisado o instrumento processual cabível, com a intenção de demonstrar qual o mais adequado à tutela desse direito fundamental.

O trabalho ampara-se em vários métodos de pesquisa e abordagem. O método dedutivo é utilizado para, com fundamento em conceitos gerais, explorar a interpretação e a compreensão de fatos particulares, ao passo que o método indutivo é vocacionado para, partindo de fatos particulares, alcançar conclusões gerais.

Por meio do método analítico-sintético, analisam-se textos para a extração de conclusões próprias. Os métodos histórico e comparativo são utilizados para situar o tema no contexto atual e traçar um panorama da situação em outros ordenamentos jurídicos. No que concerne às técnicas de pesquisa, foram utilizadas as modalidades documental e

bibliográfica com a análise de doutrina, de leis, de precedentes judiciais, de jurisprudências e de outras formas de Direito sobre a matéria.

O objetivo deste trabalho reside em propor a utilização e a institucionalização dos mecanismos democráticos e participativos no curso do processo jurisdicional em que se veicula o controle de políticas públicas. O propósito foi demonstrar que o Poder Judiciário também pode ser instância adequada para o exercício dos valores democráticos, por meio de oportunidades participativas da sociedade civil em contribuir para a revelação dos valores sociais constitucionais e, em consequência, na busca da efetivação dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Por fim, cumpre ressaltar que, em razão da complexidade e da extensão do tema, que é permeado por questões de Direito material e processual, não temos a pretensão de esgotá-lo. Pretendemos apenas apresentá-lo e discuti-lo de forma simples e objetiva, com a finalidade de provocar a reflexão dos operadores do Direito, buscando contribuir, de forma modesta, para o aperfeiçoamento dos métodos utilizados para o controle jurisdicional das políticas públicas por meio da instrumentalidade do processo coletivo.

2. Direito fundamental e política pública enquanto direito coletivo

Pode-se afirmar que os principais meios processuais de se controlar a efetivação das políticas públicas são de duas naturezas: as ações constitucionais, conhecidas como ações do controle concentrado de constitucionalidade e as ações coletivas e individuais, capazes de corrigir a omissão ou o desvirtuamento do Estado na consecução de suas políticas públicas em situações concretas.

Aqui nos dedicamos somente à análise das ações coletivas. O Brasil possui um sistema único de processos coletivos bastante eficaz.

As ações coletivas brasileiras possuem especificidades, do ponto de vista processual, em relação às ações individuais, no que se refere ao direito coletivo discutido, ou seja, direitos e interesses difusos, direitos e interesses coletivos em sentido estrito e direitos e interesses individuais homogêneos.

É exatamente a ideia de direito coletivo, em sentido material, tutelável por meio do processo, que torna possível o ajuizamento de ações coletivas para controlar políticas públicas. Pode-se afirmar que as políticas públicas são espécie de direitos coletivos, portanto, tuteláveis mediante processo coletivo.

O objeto litigioso dessas ações será a implementação das próprias políticas públicas em discussão, para que se obtenha por meio do processo o alcance da forma mais eficiente de aplicação de tais políticas.

Tome-se como exemplo uma Ação Coletiva ajuizada em face do Poder Público para aumentar o número de vagas em creches em determinado município tendo em vista que não as possui em número condizente com a necessidade local. Nesse caso, estar-se-á requerendo a proteção de um direito de natureza coletiva cujo objeto do processo será a implementação de uma política pública de proteção à infância e à juventude com base no art. 227 da Constituição Federal. A efetivação dessa política, obtida por meio do processo se faz mediante tutela de direitos coletivos.

O exame de políticas públicas no processo coletivo pelo Poder Judiciário não pode ser feito de forma indiscriminada, pois uma de suas funções é proteger, mediante atividade tipicamente jurisdicional, a Constituição, dos atos dos demais poderes que vulnerem suas normas, princípios e objetivos. Dessa forma, é necessário que se estabeleça o âmbito de cognição das políticas públicas no processo coletivo em paralelo com a necessária efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado brasileiro. A delimitação do âmbito de cognição das políticas públicas é essencial para que não haja injustificada usurpação de atribuições constitucionais dos demais poderes.

O controle das políticas públicas não é o objeto do processo coletivo. Serão alvos de cognição do juízo as políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo e pelo Legislativo à medida que representarem violação aos direitos fundamentais sociais, esses, sim, objetos do processo coletivo.

O controle judicial de políticas públicas é uma realidade presente no cotidiano dos tribunais brasileiros, mas isso não quer dizer que o assunto não seja polêmico, pois continuam existindo dúvidas e, frequentemente, o juiz enfrenta dificuldades concretas para decidir assuntos tão importantes.

De acordo com Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe[1], essas dificuldades se encontram, entre outros motivos, pela falta de informação adequada, falta de assessoramento, falta de contatos com a própria Administração encarregada de implementar a política pública em questão, com outros juízes, com os tribunais

[1] Esse projeto de pesquisa levou o título de Princípios aplicáveis ao controle jurisdicional de políticas públicas, se originou no CEBEPEJ (Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais) liderado pelos professores Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe. As investigações preliminares foram compiladas na obra coletiva O controle jurisdicional de políticas públicas, Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe coordenadores, Forense: Rio de Janeiro, 2011.

superiores, problemas de ordem orçamentárias, dificuldades surgidas da multiplicidade de ações individuais que incidem sobre certas políticas públicas.

No campo da proteção jurídica dos interesses e direitos transindividuais o processo coletivo é um instrumento eficaz.

Trata-se de conceito abstrato, que explica a possibilidade de tutela jurisdicional de direitos pertencentes a um grupo determinado ou indeterminado de pessoas, em uma mesma relação jurídica processual.[2]

Entretanto, o processo coletivo, mesmo que tenha atingido elevada maturidade científica, não tem sido utilizado para solucionar o que deveria ser um dos seus principais objetivos: a efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Emilio Bonaudi[3] já apontava, em 1911, a necessidade de se tutelarem os interesses coletivos, por causa do rápido desenvolvimento da Economia moderna, da crescente atividade comercial e do aperfeiçoamento da indústria. Mas somente no Congresso de Pavia de 1974 ocorreu uma discussão mais séria sobre os direitos coletivos.[4]

Longo tempo decorreria no Brasil até que fossem assentados os fundamentos do Direito Processual Constitucional, método que permitiu a análise do processo em suas relações com a Constituição.[5]

Ocorre que a jurisdição, como instituto fundamental da ciência processual, ainda sofre fortíssimas influências do Direito Constitucional, em especial no que tange ao exato alcance do princípio da separação de Poderes, expressamente consignado no art. 2° da Constituição Federal. A indeterminação do princípio tem sido uma das causas principais da perplexidade da ciência processual nas hipóteses, gravíssimas e constantes, de violação dos direitos fundamentais sociais, em face da inércia ou omissão dos poderes Legislativo e Executivo.

Aspecto relevante para a indeterminação do exato alcance da separação dos Poderes é o hibridismo do Sistema Jurídico Brasileiro. Ao tempo em que o Estado brasileiro se alinhou ao ramo do direito romano-germânico, adotou o sistema judicial de

---

[2] José Carlos Barbosa Moreira aponta três "pontos sensíveis" da problemática decorrente do estudo dos interesses coletivos ou difusos: a legitimidade ativa para a causa, o tipo da tutela a ser proporcionada pelo órgão jurisdicional e os efeitos do julgamento e da coisa julgada (MOREIRA, José Carlos Barbosa. A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 98-106).

[3] BONAUDI, Emilio. **La tutela degli interessi collettivi**. Milano: Fratelli Bocca, 1911. p. 5.

[4] GRINOVER, Ada Pellegrini. A defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania. **CEJ - Revista de Estudos do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, n. 9, set./dez. 1999, p.96.

[5] CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 26 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros es, 2010, p. 84.

controle de constitucionalidade utilizado nos Estados Unidos, do ramo da *common law*. Assim é que se exercita no Brasil um controle de constitucionalidade amplíssimo como o americano, que confere ao Poder Judiciário o status de poder político, ao mesmo tempo em que o direito é aplicado tradicionalmente segundo as regras da *civil law*, com a destacada proeminência da lei e a característica supressão dos poderes dos juízes, herança do Direito francês.[6]

Aos poucos, a doutrina e a jurisprudência foram vencendo resistências, de tal forma que, atualmente, o Poder Judiciário brasileiro já reconhece sua jurisdição sobre as demais formas de expressão do poder estatal. As tradicionais "questões políticas" já se encontram em boa parte superadas, bem como a possibilidade de invasão, pelo Poder Judiciário, do mérito do ato administrativo, por determinação do disposto no art. 37, caput, da Constituição da República.[7]

Proibir que o Poder Judiciário exercesse o controle das políticas públicas por meio do processo coletivo seria afrontar o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República, matriz do princípio da inafastabilidade.

Portanto, caracteriza, na verdade, poder/dever do Judiciário avaliar e corrigir as políticas públicas desenvolvidas pelas demais formas de expressão do poder estatal que afrontem os direitos fundamentais. A função da atividade jurisdicional é a de interceder para que tais direitos sejam assegurados àqueles que se encontrem marginalizados do processo democrático, sendo inevitável a molecularização da lide.

Conferindo amplo alcance ao art. 2º da Constituição Federal[8], o processo coletivo é o instrumento adequado para esta avaliação e correção, sendo inadmissível qualquer redução de seu alcance constitucional primário.

Camilo Zufelato[9] explica que:

> [...] é possível inserir as políticas públicas no interior das espécies de direitos coletivos, e nessa medida afirmar ser possível a utilização da tutela jurisdicional coletiva para controlar tais políticas. Na perspectiva

[6] Essa mesma característica do direito brasileiro foi destacada por Enrico Tullio Liebman. Cf. Diritto comune e processo civile brasiliano. In: **STUDI in onore di Enrico Redenti nel XL anno del suo insegnamento**. Milano: Giuffrè, 1951. v. 1, p. 581-583.

[7] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

[8] Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[9] Controle Judicial de Políticas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coords.) **O controle jurisdicional de políticas públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro Forense, 2013, p.316.

> processual, tem-se que o objeto litigioso dessas ações é a implementação, do ponto de vista prático e efetivo, das próprias políticas públicas em discussão, para que se obtenha por meio do processo o atingimento da forma mais eficiente possível a implementação de tais políticas, e por decorrência o respeito a direito transindividual.

A ação coletiva deve ser visualizada como instrumento para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, permitindo-se a maior fluência dos institutos e categorias jurídicas necessárias à respectiva efetivação. Inverte-se, pois, o parâmetro interpretativo, de forma que os instrumentos processuais não poderão representar óbice à efetivação dos direitos fundamentais, mas constitui parâmetro de discussão sobre a melhor forma de sua satisfação.

Essa visão restringe-se à efetivação dos direitos fundamentais, notadamente os de segunda geração, assegurados no art. 6° da Constituição Federal.[10]

Cumpre ressaltar que o exame de políticas públicas no processo coletivo pelo Poder Judiciário não se faz de forma indiscriminada, pois sua função é a de proteger, mediante atividade tipicamente jurisdicional, a Constituição dos atos dos demais poderes que vulnerem suas normas, princípios e objetivos. Assim, imprescindível se faz estabelecer o âmbito de cognição das políticas públicas no processo coletivo em paralelo com a necessária efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado brasileiro.

3. Análise do princípio da inafastabilidade sob a ótica dos direitos fundamentais

O princípio da inafastabilidade, também denominado princípio da indeclinabilidade,[11] princípio do direito de ação[12] ou princípio da proteção judiciária[13], foi sinteticamente enunciado no art. 5°, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

---

[10] Art. 6º São direitos sociais a Educação, a Saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.

[11] ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. v. 1, p. 183.

[12] NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**, 9 ed. rev., ampl., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 94 e s.

[13] WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 21.

O mesmo entendimento vem consagrado no Código de Processo Civil em seu artigo 140[14]. O art. 4° da Lei de Introdução às Normas De Direito Brasileiro reitera o dever de prestação jurisdicional mesmo em caso de obscuridade da lei.

Nesse sentido, afirma Carnelutti que o processo é o método pelo qual se obtém a "pronúncia oficial do comando jurídico"; afirma. Ainda. que "[...] com o método legislativo se obtém uma l*ex generalis*; com o método jurisdicional ou processual se obtém uma *lex specialis*".[15]

O princípio da inafastabilidade está diretamente relacionado com o postulado do acesso à Justiça.[16]A visão individualista do Estado liberal não é mais permitida no Direito moderno, pois, diante de sua finalidade social, o ordenamento jurídico deve ajustar-se ao compromisso constitucional de atuar pelo bem comum de todos os cidadãos, no sentido do que está disposto no art. 3° da Constituição Federal.[17]

Em um Estado pautado no bem-estar-social, não se pode mais falar em aplicação da lei apenas por força de sua autoridade,[18] mas, sim, dentro de um contexto orgânico de todo o sistema normativo. Compete, pois, a aplicação da lei segundo os fins do Estado.

O respeito à lei é indissociável do Estado de Direito. Entretanto, não poderá a lei constituir obstáculo à consecução dos objetivos erigidos pelo próprio Estado, porque tal situação resultaria em absoluta incoerência entre o instrumento e o seu criador.[19]

---

[14] Art. 140. O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico.

[15] CARNELUTTI, Francesco. **Dirito e processo**. Napoli: Morano, 1958, p. 18-19.

[16] CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**, cit., p. 123.

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

[18] Em análise do impacto causado pelo controle judicial de constitucionalidade, Lorenzo Chieffi aponta a alteração de concepção do princípio da legalidade. A jurisdição exercida por um técnico que *dicit ius*, com aplicação na norma abstrata da lei ao caso concreto, instituída pelo Parlamento, por parte da investidura do povo, era, no Estado liberal, a única "*sorgente di sovranità*" (fonte de soberania). A razão dessa rígida interpretação da legalidade, para o "automatismo jurídico" kelseniano, que reencontra em Piero Calamandrei um convincente defensor, foi sustentada pela teoria de que, se de um lado considerava-se a administração (incluída a judiciária) como um "mero braço executivo da vontade política", de outro aproximava-se a lei de um ato preordenado ao simples registro da vontade do partido e da "contínua colisão das classes que lutam para a sua elevação". Chieffi menciona a preocupação do constituinte de que os magistrados, na salvaguarda dos direitos fundamentais, saíssem de sua neutralidade, para transformarem-se em "interprete libero", introduzindo mecanismo exegético diverso da tradição jurídica, o que poderia levar a um "governo dei giudici" (governo dos juízes) (CHIEFFI, Lorenzo. **La magistratura**: origine del modello costituzionale e prospettive di riforma. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1998. p. 23-26).

[19] CANELA JUNIOR, Osvaldo. Controle judicial de políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 134.

Estamos, portanto, de acordo com o pensamento de Fábio Konder Comparato, para quem as normas relativas aos direitos fundamentais, inclusive aquelas de princípio, são de aplicação direta e imediata, de tal forma que os magistrados, no exercício da função jurisdicional, devem orientar-se pelos objetivos fundamentais da organização política brasileira, previstos no art. 3° da Constituição Federal.[20]

Os órgãos jurisdicionais, pois, não se podem recusar a examinar as lides que lhes são submetidas, ao fundamento de que não constituem órgão político, sob pena de quebra do supremo valor ético: a dignidade humana.

As normas infraconstitucionais, que eventualmente impeçam ou mesmo dificultem a efetivação dos direitos fundamentais, são inconstitucionais e, portanto, não podem ser aplicadas pelo julgador. As leis, atos normativos e os atos administrativos praticados pelos poderes Legislativo e Executivo constituem políticas públicas e, portanto, devem-se harmonizar com os direitos fundamentais sociais e com os núcleos constitucionais de irradiação.

Nenhuma política pública, originária do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, poderá converter-se, comissiva ou omissivamente, em instrumento de resistência à efetivação dos direitos fundamentais. Logo, não somente os atos administrativos e de Governo poderão ser examinados pelo Poder Judiciário, como também as normas infraconstitucionais, que constituem o produto de uma política pública mais ampla daqueles Poderes.

É nesse contexto que o princípio da inafastabilidade será integralmente assimilado. O art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal não possui mera significância formal, mas atinge desdobramentos vinculados à manutenção dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro.[21] Em última instância, o princípio da inafastabilidade é o mecanismo de resgate da própria democracia, porque permite a efetiva e legítima inserção da população no seu discurso.

---

[20] COMPARATO, Fábio Konder. O papel do juiz na efetivação dos direitos humanos. In: **Direitos humanos**: visões contemporâneas. Associação Juízes para a Democracia. São Paulo: Associação Juízes para a Democracia, 2001, p. 29.

[21] Nas palavras de Kazuo Watanabe, o princípio da inafastabilidade "não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciários, mas, sim, o acesso à Justiça que propicie a efetiva e tempestiva proteção contra qualquer forma de denegação da Justiça e também o acesso à ordem jurídica justa" (WATANABE, Kazuo. Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer: arts. 273 e 461 do CPC. **Ajuris: revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul,** Porto Alegre, v. 23, n. 66, p. 160-161, mar. 1996).

O direito de ação constitui direito fundamental,[22] conforme claramente dispõe a Constituição Federal, contrapondo-se ao dever constitucional de prestação jurisdicional pelo Estado.[23] Conquanto o destinatário principal do princípio da inafastabilidade seja o Poder Legislativo,[24] o comando constitucional contido no art. 5°, inciso XXXV, da Constituição Federal vincula a todos os agentes públicos,[25] inclusive os órgãos do Poder Judiciário.

Existindo direito subjetivo amparado (CF, art. 6°), bem como a alegação de lesão a este direito (CF, art. 5°, inciso XXXV), o Poder Judiciário está constitucionalmente vinculado a prestar jurisdição, não se podendo valer de argumentos externos à atividade jurisdicional para bloquear o acesso dos cidadãos ao processo. Em assim agindo, o Poder Judiciário viola o princípio da inafastabilidade e o art. 3° da Constituição Federal, de tal modo que o ato produzido não estará sujeito à imunização pela coisa julgada.

Por outro lado, o princípio da inafastabilidade deve ser cotejado com o sistema ético de referência do Estado. Os direitos fundamentais foram enriquecidos com uma enorme carga ética, decorrente do consenso das nações. Ética, em matéria de direitos fundamentais, consiste em toda a conduta tendente à efetivação destes direitos, por meio de sua completa irradiação formal e material.

Ora, se o Poder Judiciário, adotando conceitos externos à jurisdição, bloqueia o acesso dos cidadãos ao processo, age arbitrariamente, porque desconsiderou o comando inserto no art. 3° da Constituição Federal.[26]

---

[22] O direito de ação é, na visão de Marcus Orione Gonçalves Correia, um direito social, ainda que liberdade pública (CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Poder constitucional de ação, direitos sociais e Estado democrático de direito.** 2000. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. p. 120-138).

[23] Luigi Paolo Comoglio, ao caracterizar a ação como direito subjetivo público, afirma: "Malgrado importantes dissensões contrárias, a concepção da ação como direito subjetivo contra o Estado à prestação da tutela jurisdicional é, de longo tempo, afirmada na doutrina juspublicista continental" (COMOGLIO, Luigi Paolo. **La garanzia costituzionale dell'azione ed il processo civile**. Padova: Cedam, 1970. p. 51).

[24] A primeira consequência do princípio da inafastabilidade do controle judiciário, segundo Ada Pellegrini GRINOVER, é o impedimento, ao Poder Legislativo, de supressão ou restrição da atividade judiciária. A segunda consequência é o direito ao devido processo legal (GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil**, cit., p. 17-19).

[25] NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**, cit., p. 94.

[26] Segundo Luigi Paolo Comoglio, a afirmação dos direitos fundamentais nos planos interno e internacional exigiu o reconhecimento de uma relação instrumental (*rapporto strumentale*) de meio e fim, com a possibilidade de tutela jurisdicional daqueles direitos invioláveis. O processo como garantia fundamental, conforme discorre o autor, é inspirado no princípio *nullum jus sine remedium* (COMOGLIO, Luigi Paolo. **Etica e tecnica del "giusto processo***"*. Imprenta: Torino, G. Giappichelli, 2004, p. 158).

O Poder Judiciário, portanto, tem o dever constitucional de permitir a discussão democrática sobre a violação dos direitos fundamentais sociais, mesmo decorrente da omissão de políticas públicas pelo Estado.[27] Essa abertura se faz por meio da concessão do direito de ação, permitindo-se, na dialética do processo, a cognição sobre a alegada lesão a direito social fundamental e o realinhamento eficaz das políticas públicas, por meio dos provimentos jurisdicionais.[28]

O processo coletivo é o instrumento natural para esta discussão dialética, tendente à realização da democracia social.[29]

4. Âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário

Kazuo Watanabe conceitua cognição nos seguintes termos:

> A cognição é prevalentemente um ato de inteligência, consistente em considerar, analisar e valorar as alegações e as provas produzidas pelas partes, vale dizer, as questões de fato e as de direito que são deduzidas no processo e cujo resultado é o alicerce, o fundamento do *judicium*, do julgamento do objeto litigioso do processo.[30]

Os processos coletivos que buscam a satisfação coativa das políticas públicas são levados a juízo, porque ocorreu uma lesão a direito fundamental. Nesse sentido,

---

[27] A partir do modelo de Estado adotado, a doutrina distingue dois escopos do processo. O Estado liberal é catalogado como Estado reativo, no sentido de que se mantém inerte. O Estado ativo, correspondente ao Estado social, é caracteristicamente pró-ativo, dotado de objetivos a serem alcançados (DAMAŠKA, Mirjan R. **I volti della giustizia e del potere**: analisi comparatistica del processo. Bolonha: Il Mulino, 2002, p. 133-171). O Estado brasileiro, segundo esta classificação, é indiscutivelmente ativo, consoante inferência que se faz do contido no art. 3° da CF, de forma que o suprimento de omissões passa a ser da própria natureza da atividade jurisdicional.

[28] Ensina Ada Pellegrini GRINOVER acerca do papel dos tribunais na concretização dos direitos fundamentais: "A norma constitucional – uma norma necessariamente vaga e genérica – exige uma interpretação-atuação acentuadamente evolutiva, a ser efetuada nos tribunais, que alguns juristas alemães chamaram rechtsschöpferische Konkretisierung. O processo serve, assim, como instrumento de atuação de certas fórmulas constitucionais, operando a transformação do mero derecho declarado em derecho garantizado. Porque os direitos fundamentais, abstratamente formulados pela Constituição, só podem ser afirmados, positivados e concretizados pelos tribunais" (GRINOVER, Ada Pellegrini. **As garantias constitucionais do direito de ação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 15).

[29] Roberto Gargarella, após afirmar, com razão, que os juízes cumprem seu papel democrático ao atenderem aos direitos sociais, cita importantes precedentes na África do Sul, na Índia e na Colômbia, nos quais o Poder Judiciário promoveu a concessão de direitos fundamentais (GARGARELLA, Roberto. Democracia deliberativa e o papel dos juízes diante dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 207-227).

[30] **Da cognição no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 41.

levando-se em consideração o art. 5º, XXXV da Constituição, que explica que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação judicial, as políticas públicas desenvolvidas ou não pelas demais poderes estatais, poderão ser objeto de cognição do Poder Judiciário.

Nos dizeres de Osvaldo Canela Junior: "[...] é a lesão a direito fundamental social que permite o exercício do direito de ação coletiva, hipótese que ensejará a cognição, pelo Poder Judiciário, das políticas públicas desenvolvidas, ou não, pelas demais formas de expressão do poder estatal."[31]

A lesão ou ameaça à lesão aos direitos sociais fundamentais pode-se dar por meio da completa omissão do Estado para realizá-los ou pode decorrer do comportamento omissivo ou comissivo do Estado, que possibilita a ocorrência de desigualdade social na utilização dos serviços criados para a satisfação espontânea dos bens da vida referidos no art. 6º da Constituição.[32]

Na narração dos fatos, na petição inicial, deve ser demonstrada a conduta do Estado que causou a impossibilidade de utilização, ou desigualdade social na utilização, dos bens da vida especificados no art. 6º da Constituição.[33] O pedido encontra seu fundamento jurídico na conjugação do artigo 5º, parágrafo 1º combinado com o artigo 6º, ambos da Constituição Federal:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> [...]
>
> § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.
>
> Art. 6º São direitos sociais a Educação, a Saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[31] **Controle judicial de politicas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155.

[32] Art. 6º da Constituição Federal: "São direitos sociais a Educação, a Saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)."

[33] **Controle judicial de politicas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155.

Se o Poder Público não disponibiliza instrumento adequado, ou disponibiliza com deficiências que promovam desigualdade social, para a utilização do bem da vida, encontra-se lesionado direito fundamental social.

As políticas públicas integram a causa de pedir. Humberto Theodoro Junior explica que:

> A *causa petendi*, por sua vez, não é a norma legal invocada pela parte, mas o fato jurídico que ampara a pretensão deduzida em juízo. Todo direito nasce do fato, ou seja, do fato a que a ordem jurídica atribui um determinado efeito. A causa de pedir, que identifica uma causa, situa-se no elemento fático e em sua qualificação jurídica. Ao fato em si mesmo dá-se a denominação de "causa remota" do pedido; e à sua repercussão jurídica, a de "causa próxima" do pedido. [34]

A narração do fato ao descrever o direito lesionado vai-se referir ao comportamento do Estado, mencionando as políticas públicas realizadas deficitariamente ou sequer iniciadas. Se não houver observância espontânea do direito material, o processo torna-se ferramenta indispensável à efetivação das normas constitucionais e infraconstitucionais. Como referido anteriormente, o processo coletivo surgiu para atender a crise de efetividade entre os avanços do direito material e a insuficiência do instrumento processual.

O processo individual apresenta ao Poder Judicial conflitos fragmentados, prejuízos individuais, casos em que não se possibilita uma análise custo-benefício de efetivação do direito e vários problemas quanto ao cumprimento da decisão. [35] O Processo coletivo é o instrumento adequado para levar ao conhecimento do Poder Judiciário os novos conflitos de interesses, permeados pelo interesse social.

É o Direito Processual que serve de embasamento jurídico para a adequação da forma que o conflito analisado deve ser tratado pelo Poder Judicial, a forma que será utilizada para proteger o bem comum. Se utilizado o processo individual, corre-se o risco de ser proferida uma decisão injusta, desconexa com a realidade social.

---

[34] **Curso de direito processual civil**. Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I, 56. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 176.

[35] BENTES, Fernando R.N.M.; HOFMANN, Florian F. A litigância judicial dos direitos sociais no Brasil: uma abordagem empírica. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 406.

O Código de Defesa do Consumidor contempla norma[36] que admite todas as espécies de ações para a efetivação dos direitos e interesses coletivos *lato sensu*, contemplando, assim, o princípio da efetiva e adequada tutela jurisdicional. Os direitos sociais podem ser exigidos por meio do processo individual e do coletivo, mas o processo coletivo proporciona melhor igualdade social, pois tem um alcance maior que o individual.

Políticas públicas são programas estratégicos de alocação de recursos e benefícios comuns, que têm como um dos objetivos principais a distribuição igualitária de benefícios sociais. O controle judicial das políticas públicas, quando realizado pelo processo coletivo, promove a isonomia entre os cidadãos, o que não se verifica por meio do processo individual.

De acordo com Eduardo Appio,

> [...] as políticas públicas partem de um ideal de justiça distributiva e não de justiça comutativa. Enquanto demandas processuais de natureza individual impõem a aplicação de um paradigma fundado na justiça corretiva – a partir do modelo liberal – as ações coletivas, contrariamente, assumem uma função política. [37]

Controlar, alterar, implementar uma política governamental é atividade demasiado complexa para ser feita por meio de processo individual, instrumento que pode sobrecarregar o judiciário com as chamadas demandas repetitivas e inviabilizar a compreensão da realidade social com relação à partilha dos bens comuns.

Eric Christiansen afirma que

> De acordo com essas críticas, os tribunais habitualmente analisam controvérsias específicas relativas a requerentes individuais, um procedimento que é inadequado para a adjudicação de direitos sociais, porque julgamentos limitados e remédios pontuais não podem valer para todos os indivíduos na mesma situação. O juiz da causa se depara com um único instantâneo (snapshot) (ex. um sem teto como autor) da questão maior (falta de moradia) e possui apenas as informações prestadas pelas partes, com as quais irá julgar. [38]

---

[36] Art. 83 do Código de Defesa do Consumidor: "Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela."

[37] **Controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 54-55.

[38] CHRISTIANSEN, Eric C. Decidindo sobre direitos não justiciáveis: direitos sócioeconômicos e a Corte Constitucional sul-africana. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** Belo Horizonte: Lumen Juris, 2008. p. 641-695.

O Processo Civil brasileiro[39] desempenha importante função social no sentido de implementar os valores do Estado Democrático de Direito. O contexto atual não é apenas o de anunciar os direitos sociais, mas sim efetivá-los [40]. Para tanto faz-se necessário a utilização de instrumentos capazes de transportar os comandos constitucionais e aplica-los ao contexto social, diminuindo a distância entre normatividade e efetividade[41], com o objetivo de proporcionar resultados para o alcance da justiça social. A Instrumentalidade do processo coletivo garante esse alcance, especialmente por meio do alcance de sua sentença.

5. Considerações finais

As políticas públicas, pela sua natureza, encontram-se no âmbito de atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, por sua maior proximidade com os atos de natureza política, atribuidos àqueles Poderes na Democracia representativa.

Entretanto, não se pode excluir a possibilidade do controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário, tendo em vista que a ele são atribuídas constitucionalmente funções que o vinculam à proteção e promoção dos direitos fundamentais.

A Constituição brasileira afirma que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata e que são direitos sociais a Educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Impedir que a omissão ou a ineficiência do Poder Público, no tocante à promoção de políticas públicas para realização desses direitos sociais, fosse levado ao conhecimento do Poder Judiciário, seria ferir de morte o princípio constucional do acesso à justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição.

Cumpre ressaltar que a atuação independente e harmônica dos Poderes exige que sejam consideradas suas respectivas áreas de competência, a fim de que haja controle recíproco e se dê maior efetividade aos direitos fundamentais. Nesse sentido, o controle

---

[39] Lei 13.105/15: "Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código."

[40] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 43.

[41] CAMBI, Eduardo. **Neoconstitutcionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 218.

das políticas públicas somente será feito pelo Poder Judiciário em *ultima ratio*, ou seja, excepcionalmente.

Levando-se em consideração que as políticas públicas são direitos coletivos, o melhor e mais eficaz meio de leva-las ao conhecimento do Poder Judiciário é por meio do processo coletivo, tendo em vista que é o instrumento capaz de realizar maior justiça social mediante suas decisões.

O processo coletivo é instrumento de efetivação dos direitos fundamentais expressos na Constituição, permite aos cidadãos o amplo acesso à justiça, além de ser mecanismo eficiente de participação da sociedade civil nos assuntos de amplo alcance social.

Certo é que os direitos sociais possuem dimensões individuais e coletivas, portanto podem ser postulados por meio de todas as modalidades de ações previstas no ordenamento jurídico, tanto na modalidade individual, como na coletiva. Mas a opção por sua tutela coletiva garante maior eficácia na justa distribuição dos benefícios sociais.

Necessário que se imponha algumas limitações ao controle judicial de políticas públicas, pois como afirmado anteriormente os interesses são ilimitados, mas os bens passíveis de distribuição não o são. Os limites relativos ao mínimo existencial, à reserva do possível, à razoabilidade da pretensão social deduzida em face do Poder Público e à disponibilidade financeira do Estado devem ser minuciosamente especificados em cada situação concreta. São conceitos abertos, de difícil determinação, portanto somente mediante adequada fundamentação se garantirá efetividade ao provimento jurisdicional.

Outros aspectos também precisam ser levados em consideração, tais como limitações fáticas, políticas e jurídicas para a implementação das políticas públicas, permitindo assim amplo conhecimento das razões adotadas, diante das dificuldades que a matéria impõe.

Para se alcançar uma decisão eficaz, com maior alcance e justiça social, deve-se proporcionar a flexibilização das regras processuais no processo coletivo para controle das políticas públicas. Nesse sentido, imprescindível garantir amplo assessoramento ao juiz quando enfrentar matérias que fogem ao seu conhecimento e proporcionar a inserção de audiências públicas no processo coletivo para controle de políticas públicas.

Por meio das audiências públicas, o magistrado terá acesso à manifestação de opiniões diversas e plurais, terá subsídios técnicos e esclarecimentos sobre possíveis reflexos políticos e econômicos que sua decisão poderá acarretar. A audiência pública

expande os limites do contraditório, contribui verdadeiramente para a realização de processo democrático, além de ajudar nas possíveis escolhas do magistrado.

Na decisão sobre controle de políticas públicas, o magistrado vai-se deparar, na maioria das vezes, com um conflito de interesse público. A audiência pública também será instrumento eficaz para que ele possa determinar no caso concreto qual o bem comum constitucional.

A realização dos direitos sociais previstos na Constituição será efetivada de maneira gradual. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais, muitos direitos sociais já foram alcançados. Mas a situação enfrentada pelos brasileiros ainda está muito longe do ideal. A realização desses direitos sociais impõe estratégias sociais prospectivas, complexas e realistas. A norma jurídica só tem utilidade se puder ser adaptada à realidade.

A existência de um direito fundamental depende da verificação, dentre várias condicionantes fáticas e jurídicas, das possibilidades financeiras para realizá-lo em um determinado momento e da justificação em termos de custo-benefício. É imprescindível a análise sistêmica dos direitos, para que o agente público possa legitimar sua escolha pela realização de uma, e não de outra, política pública.

E essas escolhas devem atender a critérios democráticos. A informação, mesmo que minimamente precisa aos cidadãos, sobre as escolhas possíveis torna mais legítimo o processo democrático, pois assegura escolhas mais bem fundamentadas, refletidas e responsáveis. Por isso a importância de audiências públicas, participação de *amicus curiae*, correto assessoramento ao órgão judicial quando essa escolha lhe couber.

Os critérios jurídicos são, em regra, pré-estabelecidos. Mas quando se trata de controle jurisdicional de políticas públicas deve-se levar em consideração os efeitos práticos que a decisão judicial gera entre as pessoas envolvidas no litígio e no restante da sociedade. O Direito, como instrumento democrático, não pode simplesmente se preocupar em afirmar direitos e valores, deve também promover o bem-estar de toda a sociedade em concreto. Desse modo, o Direito pode ser a resposta para conjugar soluções legitimamente justificadas e economicamente eficientes. Os direitos precisam ser levados a sério.

6. Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do Direito Processual: princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____ **Direito Material Coletivo**: superação da *Summa Divisio* Direito Púbico e Direito Privado por uma nova *Summa Divisio* Constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

APPIO, Eduardo. **Discricionariedade política do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, 2007.

_____ **Controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2007.

ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdictional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p.11.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexos sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____A democratização da jurisdição constitucional e o contributo da Lei 9.868/99. In: NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras complementares de Direito Constitucional**: controle de constitucionalidade e hermenêutica constitucional. Salvador: JusPodivm, 2008.

_____**A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 4 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**, Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 8ª ed. revista e ampliada, 2000.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAUDI, Emilio. **La tutela degli interessi collettivi**. Milano: Fratelli Bocca, 1911.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29 ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas**: reflexos sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 5. ed Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações Sociais e Interesses Coletivos Diante da Justiça Civil. **Revista de Processo** 05, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

CARNELUTTI, Francesco. **Dirito e processo**. Napoli: Morano, 1958.

_____. **Instituições de Processo Civil**. Tradução de Adrián Sotero de Witt Batista. Vol I. São Paulo: Classic Book, 2000.

_____**Teoria Geral do Direito**. Rio de Janeiro: Âmbito cultural, 2006.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Processos coletivos e políticas públicas**: mecanismos para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FADUSP, 2012.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public Law litigation. **Harvard Law Review**. Vol. 89.1975-1976.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**, vol. II e III, trad. 2ª ed. italiana, Guimarães Menegale e notas Enrico Tullio Liebman, São Paulo: Saraiva e Cia Editores, 1943 (vol. III, 1945).

_____**Instituições de Direito Processual civil.** Vol. I. Campinas: Bookseller, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. O papel do juiz na efetivação dos direitos humanos. In: **Direitos humanos**: visões contemporâneas. Associação Juízes para a Democracia. São Paulo: Associação Juízes para a Democracia, 2001.

CORTEZ, Luís Francisco Aguillar. Outros limites ao controle judicial de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coords.) **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro Forense, 2013.

DERANI, Cristiane. Política Pública e a Norma Política. In: Bucci, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexos sobre o conceito juridico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel . **As três figuras da liquidação de sentença.** Atualidades sobre Liquidação de Sentença (coord. Teresa Arruda Alvim Wambier). São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 26-29, 1997.

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

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual, de acordo com as recentes reformas do CPC. São Paulo: Atlas, 2008.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos Direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Curso de Direito Processual Civil Coletivo**. 2 ed. São Paulo: SRS Editora, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pelegrini; WATANABE, Kazuo (coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. R. **The Cost of Rights**: Why Liberty Depends on Taxes. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19. ed . São Paulo: Saraiva, 2006.

NUNES, Dierle. **Processo jurisdicional democrático**: uma análise critica das reformas processuais. Curitiba: Juruá, 2008.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Proteção judicial contra omissões legislativas**: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e a arena pública: um olhar a partir da ciência política. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SALLES, Carlos Alberto de. **Processo civil e interesse público**: o processo como instrumento de defesa social/organizador Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição federal de 1988. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SHIMURA, Sérgio. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.

SILVA, Érica Barbosa e. **Cumprimento de sentença em ações coletivas**. São Paulo: Atlas, 2009.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais**: orçamento e "reserva do possível". 2ª edição. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2013.

ZANETI JUNIOR, Hermes. A teoria da separação dos poderes e o estado democrático constitucional: funções de Governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pelegrini; WATANABE, Kazuo (coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ZUFELATO, Camilo. Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coords.) **O controle jurisdicional de políticas públicas.** 2 ed. Rio de Janeiro Forense, 2013.