



Observatório da Jurisdição
Constitucional

Observatório da Jurisdição Constitucional.
Ano 6, vol. 1, mai./2013. ISSN 1982-4564.

Controle jurisdicional de políticas públicas e as limitações do atual modelo de processo civil

Eduardo de Carvalho Motta Junior *

Resumo: O controle jurisdicional de políticas públicas é um fato cotidiano na atual conjuntura do Estado Democrático de Direito. No entanto, ele é feito sem que haja o devido amadurecimento da técnica processual, de modo a garantir a máxima efetividade da tutela dos direitos fundamentais, sobretudo os direitos sociais. Assim, propõem-se uma análise sobre os principais pontos de estrangulamento do processo civil que hoje representam verdadeiros entraves ao controle e implementação das políticas públicas que vêm sendo exercidos pelos juízes.

Palavras-chaves: políticas públicas – controle jurisdicional – direitos fundamentais – direitos sociais – processo civil – processo coletivo – efetividade da tutela jurisdicional.

Abstract: The jurisdictional control of public policies is a fact of life at this juncture of the democratic state. However, it is done without the proper maturation of procedural technique, so as to ensure maximum effectiveness of the protection of rights, especially social rights. Thus, we propose an analysis of the main bottlenecks of civil procedure which today represent real barriers to control and implementation of public policies that have been exercised by the judges.

Keywords: public policies – judicial review – fundamental rights – social rights - civil procedure – class actions – effectiveness of judicial protection.

* Mestrando em direito processual civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

É fato inconteste que o Poder Judiciário tem se imiscuído na consecução de políticas públicas a cargo dos Poderes Executivo e Legislativo. Isso acontece tanto de forma direta, para controlá-las ou para determinar a sua implementação, diante da omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, quanto de maneira indireta, por meio de incontáveis decisões que determinam aos agentes da Administração Pública a imediata prestação de obrigações relacionadas a direitos sociais, fruíveis individualmente pelos cidadãos.

Trata-se, no entanto, de fato para o qual não houve a prévia e necessária preparação por parte dos juristas e operadores do direito. Há limitações no próprio processo civil, considerando o corpo legislativo sobre a matéria, incluindo o individual e o coletivo, que inviabilizam em muitos casos uma resposta adequada e efetiva pelo Poder Judiciário às demandas que visam ou a que reflitam no controle das políticas públicas.

São essas limitações são o objeto do presente ensaio. Elas estão relacionadas à ausência de mecanismos legais que estabeleçam um processo apto e adequado à mais eficaz tutela dos direitos que dependem de uma correta implementação de políticas públicas. Nesse desiderato, é preciso, inicialmente, especificar o contexto em que se opera o próprio controle jurisdicional das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, ao prever um extenso rol de direitos fundamentais, operou severas modificações no nosso sistema jurídico, as quais se relacionam a uma nova postura hermenêutica sobre os textos normativos infraconstitucionais. Eles passaram, graças às acepções do Neoconstitucionalismo, a ser interpretados a partir da base principiológica constitucional. E mais, a previsão de direitos sociais, cuja prestação ficou a cargo principalmente do Poder Público, que deixou de ser mero coadjuvante do cenário social, importou em uma releitura do papel da Administração. Trata-se de um aspecto de importância destacada para a análise ora proposta.

Fala-se em releitura e em modificações por não ser propriamente novo o controle externo da Administração. Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Melo, a atuação do Conselho de Estado na França, criado em dezembro de 1799, foi o início da regulação externa da relação entre Poder Público e os administrados¹. O Estado Brasileiro tem no Poder Judiciário a sede final para o controle da relação entre Administração e os administrados, sendo que os limites outrora postos à intervenção jurisdicional na atividade administrativa, que deveria cingir-se ao controle da legalidade dos atos, jamais ao seu mérito, tiveram seus contornos bastante flexibilizados. Tradicionalmente, o

¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª E.d. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 38-39.

controle externo destinava-se a garantir que a atuação estatal não violasse as liberdades individuais, o que representou verdadeiro marco para o estabelecimento do Estado liberal. Mas isso não foi suficiente.

A partir da concepção dos direitos fundamentais de segunda dimensão, nos quais se englobam os direitos sociais, os direitos econômicos e os direitos culturais, uma nova postura foi atribuída ao Estado, de quem passou a ser cobrada a prestação de tais direitos². E é exatamente a tutela dos direitos sociais que se dá por meio da implementação de políticas públicas, único meio de garanti-la da forma mais universalista possível.

Ainda sobre a responsabilidade do Estado relativa aos direitos sociais, sem pretender justificar nem apontar os limites da intromissão do Poder Judiciário nas funções administrativa e legislativa, não há como não indicar que se trata de tarefa afeita às três esferas do Poder, na clássica tripartição de Montesquieu. O Poder, no fim das contas, é uno, o que implica no envolvimento de todas as suas funções na tutela dos direitos sociais e das políticas públicas a eles relacionadas³.

Fixada, então, a premissa de que o Poder Jurisdicional exerce papel imprescindível na tutela dos direitos fundamentais e que já se verifica hoje a sua intervenção nas políticas públicas, muito mais do que um mero controle da legalidade dos atos administrativos, cumpre descrever atual cenário em que se verificam as limitações que se afirma existir.

Conforme já se adiantou, as decisões judiciais interferem nas políticas públicas de forma direta quando se objetiva o seu controle, no caso de políticas já em curso, ou a sua implementação, quando a Administração Pública se mostra omissa no cumprimento das suas obrigações constitucionais.

Tais decisões, em regra, são tomadas no bojo de processos coletivos, dentre os quais aqui também se consideram os processos destinados ao controle concentrado de constitucionalidade. A

² “Esses direitos, reconhecidos no século XX, sobretudo após a primeira Guerra Mundial, compreendem os direitos sociais, os direitos econômicos e os direitos culturais. São denominados de direitos de igualdade, porque animados pelo propósito de reduzir material e concretamente as desigualdades sociais e econômicas até então existentes, que debilitavam a dignidade humana. Esses direitos, por sua vez, exigem atuações positivas do Estado, sob a forma de fornecimento de prestações. Isso significa que, diversamente dos direitos de primeira dimensão, para cuja tutela necessita-se apenas que o Estado não permita sua violação, os direitos sociais não podem ser tão-somente ‘atribuídos’ ao indivíduo, pois exigem permanente ação do Estado na realização dos programas sociais. Por isso são direitos denominados positivos, que expressão poderes de exigir ou de crédito.” CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2008. P. 567.

³ Sobre o empenho do Judiciário na tutela de direitos fundamentais, é lapidar a lição de Luiz Guilherme Marinoni, tirada da sua Teoria Geral do Processo: “O dever de proteção ou de tutela dos direitos, que identifica o Estado constitucional, nada tem a ver com a noção clássica de direito subjetivo. O Estado possui o dever de tutelar determinados direitos, mediante normas e atividades fático-administrativas, em razão da sua relevância social e jurídica. Trata-se do dever de tutelar direitos fundamentais. Mas não é só. O Estado também tem o dever de tutelar jurisdicionalmente os direitos fundamentais, inclusive suprindo eventuais omissões de tutela normativa, além de ter o dever de dar tutela jurisdicional a toda e qualquer espécie de direito – em razão do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva (art. 5º, XXXV, da CF)”. Teoria Geral do Processo, Marinoni, p. 140. Ed. 2007.

nota distintiva dos processos coletivos repousa especialmente sobre três aspectos: a legitimação extraordinária, o objeto do processo, que tem que estar relacionado com uma situação jurídica coletiva, e a extensão subjetiva da coisa julgada, que pode ser *ultra partes* ou *erga omnes*⁴.

A justificativa da necessidade de processos coletivos para o controle das políticas públicas parece muito clara: os direitos sociais cuja tutela é buscada têm natureza coletiva, não se confundido com os clássicos direitos subjetivos do Direito Privado. Assim, não se vislumbra a possibilidade de gozo de um direito social cuja prestação se dê por ato estatal senão for da forma mais ampla e universalista possível, em atenção, sobretudo, ao princípio da isonomia (na sua feição aristotélica de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade).

Nesse ponto, as limitações do processo parecem em grande parte coincidir com as limitações já identificadas para o processo coletivo como um todo, das quais se destacam as relacionadas ao rol taxativo de legitimados extraordinários, à necessidade de flexibilização da regra de adstrição do provimento jurisdicional ao pedido, à possibilidade de estabilização tardia da demanda, à necessidade de flexibilização do comando sentencial e à efetividade dos mecanismos de execução, pontos esses que serão tratados em tópico adiante.

Por outro lado, também se tem como premissa o fato de que o controle jurisdicional de políticas públicas se opera por meio indireto pelas inúmeras decisões judiciais que impõem ao Poder Público prestações relacionadas ao gozo individual de direitos sociais. Trata-se de efeito decorrente do ajuizamento de uma enorme quantidade de demandas individuais que buscam a condenação do Estado em determinada obrigação de fazer/dar que se origina da inexistência ou inadequação de uma política pública relativa a determinado direito social fruível individualmente.

Destaca-se, no entanto, que as demandas individuais apenas interferem na preocupação com uma melhor tutela jurisdicional dos direitos sociais caso elas tenham realmente impacto sobre as políticas públicas, o que ocorre nos célebres exemplos de ações destinadas a obter do Estado medicamento que não se encontra na lista do SUS ou a concessão de vaga para estudantes em escolas ou para crianças em creches⁵.

⁴ Sobre o conceito de processo coletivo no Direito brasileiro, na forma em que aceita no presente trabalho, DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 4. 6ª Ed. Salvador: JuPodivm, 2011. P. 42-47

⁵ A ressalva é importante, uma vez que existem ações que, apesar de objetivarem a condenação do Poder Público em determinada obrigação relacionada à fruição de um direito social, não trazem impacto sobre as políticas públicas:

“Destaca-se apenas que essas hipóteses, muitas vezes, repercutem apenas indiretamente nas políticas públicas, entendidas essas como verdadeiros programas de ação.

Isso é particularmente verdadeiro, por exemplo, na hipótese em que um determinado paciente, portador de uma doença grave, apresenta reações alérgicas aos fármacos aptos ao tratamento da moléstia, incluídos na listagem constante da portaria do SUS.

Em tal contexto, as maiores limitações se devem à inexistência de mecanismos que possibilitem ao juiz considerar na sua cognição o real impacto que o pedido feito individualmente traz para a implementação de políticas públicas, bem como a necessidade de coletivização das demandas para a adequada solução do caso, uma vez que, conforme dito, os direitos sociais têm natureza de direito coletivo, devendo a sua prestação pelo Estado se dar de maneira universal, o que não ocorre por meio de condenações meramente individuais.

As limitações que aqui se afirma existir foram objeto de análise pelo CEBEPEJ, que, em um dos seminários promovidos sobre a matéria, concluiu o seguinte:

“O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas”, na verdade “o processo deve obedecer a um novo modelo de cognição, sendo necessário que o juiz dialogue com a administração pública para colher informações sobre a política pública já existente ou a ser implementada e examinar o orçamento, devendo também ampliar-se o contraditório, inclusive por intermédio de audiências públicas e da intervenção do *amici curiae*, tudo de modo a que o juiz decida corretamente e de maneira exequível, com motivação rigorosa.”... “Para a implementação dessas conclusões, é necessário pensar num novo modelo de processo e num novo modelo de gestão do judiciário, que permita inclusive a reunião de processos, em primeira e segunda instâncias, sempre que possam onerar o orçamento.”⁶

É necessário, pois, entender em que pontos pode o direito processual contribuir com a implementação das políticas públicas.

1. O ESCOPO DO PROCESSO CIVIL INDIVIDUAL E A CRISE DE DIREITO MATERIAL RELATIVA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

O entendimento acerca das limitações do atual processo civil relativas ao efetivo controle jurisdicional das políticas públicas perpassa necessariamente pela consciência de que o atual modelo de processo apenas foi pensado para resolver as crises de direito material individual, exceção feita às disposições sobre o processo coletivo, as quais infelizmente ainda pendem de amadurecimento e disseminação na nossa cultura jurídica. A principal das crises, que torna

A existência de uma situação particularizada, como no caso exemplificado, embora seja passível de proteção jurisdicional à luz do direito à saúde, não depõe contra a política pública, a qual se encontra, de forma geral e abstrata, em plena consonância ao texto constitucional.”

BRASIL JR., Samuel Meira; CASTELHO, Juliana Justo Botelho. “O cumprimento coercitivo das decisões judiciais no tocante às políticas públicas”. In: GRIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). O controle jurisdicional de políticas públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 475. P. 466-488.

⁶ *Apud* CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. “Outros limites ao controle jurisdicional de políticas públicas”. In: GRIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). O controle jurisdicional de políticas públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 305. P. 285-307

necessário um provimento de natureza condenatória, é a crise de inadimplemento⁷, a qual é perfeitamente descrita de acordo com a concepção de direito subjetivo.

A cognição a ser exercida pelo magistrado, em um esboço bastante superficial, limita-se ao reconhecimento da existência de uma relação jurídica entre as partes, da qual exsurge uma determinada obrigação que restou inadimplida, o que impõe a condenação do devedor ao seu pagamento. Na larga maioria dos casos, o inadimplemento representa uma violação a uma regra de direito material, para a qual se crê haver uma consequência normativa previamente estabelecida, sendo a subsunção um mecanismo eficaz para a solução da crise, isso com a aplicação da regra do tudo ou nada⁸. Em sede executiva, a obrigação ao pagamento, certificada na sentença na forma de obrigação de dar, fazer ou não fazer, se dará por mecanismos de sub-rogação ou de coerção.

No entanto, esse paradigma – repita-se, aqui descrito de forma até caricatural – por muitas vezes não abarca a totalidade dos elementos quando se trata da violação a direitos coletivos, sobretudo quando se trata da violação a direitos fundamentais (sociais). A primeira das dificuldades decorre da previsão normativa de tais direitos que, em regra, se dá por meio de princípios, os quais não seguem a regra do tudo ou nada, mas o “mandamentos de otimização” e “devem ser realizados em uma medida tão alta quanto possível, relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas”⁹. Eis, então, a primeira dificuldade do juiz: identificar se determinado fato (ou omissão) viola ou não o princípio, o que engloba uma caminhar por vieses predominantemente axiológicos, demandando, sobremaneira, uma fundamentação mais aprofundada. O segundo momento de grande dificuldade para o magistrado, que se opera após o reconhecimento da violação ao direito coletivo ou simplesmente do dano coletivo, é estabelecer a forma como deverá se dar a reparação, com vistas a tutelar de forma efetiva o direito violado. Tal dificuldade existe também nas demandas que envolvam inadimplemento de um direito subjetivo, mas é deveras atenuada em virtude da previsão de indenização pecuniária para as hipóteses de impossibilidade de reparação dos danos.

A solução individual de reparação pecuniária substitutiva, no entanto, pouca ou nenhuma utilidade tem quando se trata de lesão a direitos coletivos, para as quais se deve buscar a reparação por outros meios mais eficazes. Um bom exemplo disso é a hipótese de dano ambiental: é muito mais eficaz para a coletividade a reversão do dano do que a condenação do seu causador na

⁷ Classificar a crise de inadimplemento não tira a importância que deve ser dada à tutela jurisdicional das crises de incerteza e de XXX, adotando a nomenclatura cunhada por Cândido Dinamarco. Assinala-se como principal apenas pelo fato de ser ela a mais corriqueira.

⁸ ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. 2ª ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. P.63.

⁹ ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. 2ª ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p.64.

obrigação de puramente pagar determinada quantia ao fundo previsto no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública.

Por outro lado, sabe-se que a destinação final do processo é a elaboração de uma norma jurídica idônea à solução da crise de direito material, o que é verdade em qualquer tipo de processo¹⁰. No entanto, conforme já se disse, a reparação de um dano coletivo demanda muito mais do que uma norma que condene um sujeito pura e simplesmente em uma determinada obrigação de fazer, não fazer ou dar. A reparação do dano coletivo pode envolver uma série de medidas, as quais devem, sempre que possível, ser previstas pelo magistrado, que não deve simplesmente proferir uma norma geral, sob pena de completa ineficácia e inutilidade.

Exemplos relacionados à própria prestação de direitos sociais são idôneos a corroborar essa perspectiva: no caso de algum dos legitimados ir a juízo indicando a precariedade ou a ausência de política pública relacionada à educação em uma localidade, requerendo a sua implementação e indicando os mecanismos que entende necessário para tanto, o provimento jurisdicional apenas será útil e eficaz se determinar como será implementada a política pública. Ou seja, não bastará uma condenação genérica que apenas repita a dicção constitucional que impõe ao Poder Público a prestação de serviços de educação. Já que uma política pública pressupõe um complexo de atos, uma sentença que condene o Poder Público a implementá-la deverá indicar o mínimo deles.

Isso implica, conforme se pode ver, em uma decisão judicial um pouco mais complexa, que exige uma técnica aperfeiçoada, conforme notou Camilo Zufelato:

Por consequência, a técnica de decisão judicial alterou-se, pois não basta a mera subsunção do fato à norma, demandando, pelo contrário, uma verdadeira construção da regra jurídica do caso concreto, apoiada em critérios de razoabilidade e proporcionalidade, sendo indispensável ponderar acerca de todas as variantes do caso concreto a partir da orientação principiológica de *status* constitucional.¹¹

Essa complexidade também deve ser refletida na fase de cumprimento da sentença, talvez uma das mais problemáticas em si tratando do controle de políticas públicas, uma vez que as preocupações do juiz não se esgotam com a mera prolação da sentença. Ele deve fiscalizar ativamente o cumprimento do seu comando de sorte a tornar a tutela eficaz.

¹⁰ Adota-se, aqui, a concepção de que o processo é um mecanismo de produção de normas jurídicas: “Sob o enfoque da Teoria da Norma Jurídica, processo é o método de produção de normas jurídicas; é, pois, método de exercício de poder. [...] Assim, é possível definir o processo jurisdicional como o ato jurídico complexo pelo qual se busca a produção de uma norma jurídica por meio do exercício da função jurisdicional.” DIDIER JR., Fredie. Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida. Salvador: JusPodivm, 2012. P. 68-75.

¹¹ ZUFELATO, Camilo. “Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais”. In: GRIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). O controle jurisdicional de políticas públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 314.

Tais aspectos, como já se deve ter percebido, não se verificam única e exclusivamente nas ações que tenham por objeto o controle ou a implementação de políticas públicas. Em sua maioria, são aspectos problemáticos também em ações coletivas, tenham elas no polo passivo a Administração Pública ou particulares.

2. DA LEGITIMAÇÃO CONSTITUCIONAL DO PROVIMENTO JURISDICIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Outra peculiaridade que implica em preocupações quanto à adequada técnica processual relacionada ao controle jurisdicional das políticas públicas diz respeito à interpretação dos direitos sociais que estão subjacentes a tais fatos. Ao se debruçar sobre a correção ou a necessidade de uma política pública, com o perdão da repetição, o juiz necessariamente estará analisando a correta prestação pelo Poder Público de um direito social à coletividade, cuja previsão normativa encontra-se apenas no texto constitucional, ao qual se atribui eficácia imediata em muitos casos.

Destacam-se, pois, dois fatores de suma importância: a atividade jurisdicional está diretamente ligada à interpretação constitucional e os efeitos da decisão a ser prolatada serão sentidos por uma coletividade razoavelmente ampla de sujeitos, os quais, como em todos os processos coletivos, não podem ser ouvidos diretamente no processo. Essas circunstâncias implicam na necessidade de maior abertura do processo ao contraditório e do espaço democrático de debates dentro do processo, com vistas, também, a garantir a legitimidade da decisão.

Essa preocupação se verifica em procedimentos como o das ações de controle em tese de constitucionalidade, para as quais já se adotam mecanismos como a intervenção de *amici curiae* e a realização de audiências públicas, com ampla participação popular, o que demonstra não se tratar propriamente de uma novidade necessária unicamente aos processos que tenham por objeto o controle das políticas públicas. O propósito é o de garantir maior legitimação das decisões do judiciário, sobretudo em vista pluralidade de interpretações constitucionais possíveis¹².

¹² A matéria é amplamente trabalhada pelo alemão Peter Haberle, que, ao defender a existência de uma “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”, trabalha com a necessidade de legitimação das decisões judiciais como interpretação última das normas constitucionais, cujos mecanismos englobam a realização de audiências públicas e a possibilidade de intervenções no processo, dentre outras medidas, conforme se vê do seguinte trecho da sua obra: “Para a conformação e a aplicação do direito processual resultam consequências especiais. Os instrumentos de informação dos juízes constitucionais – não apesar, mas em razão da própria vinculação à lei – devem ser ampliados e aperfeiçoados, especialmente no que se refere às formas gradativas de participação e à própria possibilidade de participação no processo constitucional (especialmente nas audiências e nas “intervenções”). Devem ser desenvolvidas novas formas de participação das potências públicas pluralistas enquanto intérpretes em sentido amplo da Constituição. O direito processual constitucional torna-se parte do direito de participação democrática. A interpretação constitucional realizada pelos juízes pode-se tornar, correspondentemente, mais elástica e ampliativa sem que se deva ou possa chegar a uma

Além disso, não se pode perder de mente que as políticas públicas apenas têm no Judiciário a sede de controle como *ultima ratio*. É função primordial dos Poderes Legislativo e Executivo as prever normativamente e as implementar, sempre observando a maior efetivação dos direitos fundamentais. E na atuação dessas funções do Poder se verifica de forma imediata o exercício democrático, sobretudo pelo fato de os seus mandatários terem sido eleitos pela população.

Assim, para que o judiciário possa rever as opções políticas tomadas pelos membros de órgãos integrantes das outras duas funções do Poder é necessário que se garanta o mais amplo debate democrático possível.

Mas isso não é tudo.

Por muitas vezes nos processos aqui descritos, o juiz é chamado a se debruçar sobre matérias que lhe escapam à familiaridade. Isso é muito comum, como se sabe, quando a Administração apresenta questões relacionadas ao orçamento público na tentativa de se escusar à implementação de determinada política. Além disso, estabelecer uma dessas políticas como o melhor meio para a prestação de um direito social por vezes se apresenta como uma tormentosa questão, que jamais poderá deixar de ser respondida pelo juiz.

Um maior assessoramento do magistrado, então, apresenta-se como crucial a uma decisão sobre políticas públicas. Além da adequada arena para o debate democrático, o juiz também deve contar com o apoio técnico, ainda mais para que não fique a mercê da análise de questões sobre as quais não tem conhecimento teórico.

Mas nenhum desses pontos existe no nosso atual modelo de processo civil, pelo menos nas instâncias ordinárias. Assim, verifica-se que a atividade jurisdicional acaba sendo limitada pela ausência de mecanismos legais e de estrutura para realização de audiências públicas, ou mesmo para a possibilidade de intervenção de sujeitos que possam auxiliar o juízo, como os *amici curiae*.

3. O (DES)CONTROLE SOBRE A INTEVENÇÃO INDIRETA JURISDICIONAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas, conforme dito alhures, também se opera por meio da grande quantidade de decisões tomadas em processos individuais que terminam

identidade de interpretação do legislador.” HABERLE, Peter. Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. P. 48

com a condenação da Administração Pública em obrigações de fazer ou dar, sendo essas ligadas à concretização de um direito social.

O primeiro grande obstáculo seria saber se o cidadão realmente goza individualmente do direito social cuja prestação cabe ao Poder Público. Mas, mantendo-se fiel ao objeto do presente ensaio, sem negar a importância da discussão acima, cumpre apenas registrar que a jurisprudência pátria já é mais que remansosa no reconhecimento de tais direitos individualmente¹³.

¹³ Dentre muitos, veja-se o seguinte aresto do Supremo Tribunal Federal, citado por Susana Henriques da Costa, E M E N T A: PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF. (RE 271286 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 12/09/2000, DJ 24-11-2000 PP-00101 EMENT VOL-02013-07 PP-01409).

Destaca-se, ainda, o seguinte aresto, no qual se verifica bem o que leva o Poder Judiciário a conceder a determinar que o Poder Público conceda determinado remédio a um cidadão – o intolerável risco à vida: ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO DA AIDS. FORNECIMENTO PELO ESTADO. OBRIGATORIEDADE. AFASTAMENTO DA DELIMITAÇÃO CONSTANTE NA LEI Nº 9.313/96. DEVER CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES.

1. Recurso Especial interposto contra v. Acórdão que entendeu ser obrigatoriedade do Estado o fornecimento de medicamentos para portadores do vírus HIV.
2. No tocante à responsabilidade estatal no fornecimento gratuito de medicamentos no combate à AIDS, é conjunta e solidária com a da União e do Município. Como a Lei nº 9.313/96 atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de fornecer medicamentos de forma gratuita para o tratamento de tal doença, é possível a imediata imposição para tal fornecimento, em vista da urgência e consequências acarretadas pela doença.
3. É dever constitucional da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios o fornecimento gratuito e imediato de medicamentos para portadores do vírus HIV e para tratamento da AIDS.
4. Pela peculiaridade de cada caso e em face da sua urgência, há que se afastar a delimitação no fornecimento de medicamentos constante na Lei nº 9.313/96.
5. A decisão que ordena que a Administração Pública forneça aos doentes os remédios ao combate da doença que sejam indicados por prescrição médica, não padece de ilegalidade.
6. Prejuízos iriam ter os recorridos se não lhes for procedente a ação em tela, haja vista que estarão sendo usurpados no direito constitucional à saúde, com a cumplicidade do Poder Judiciário. A busca pela entrega da prestação jurisdicional

Os problemas relacionados a essas decisões não dizem respeito a questões dentro do próprio processo em si, vez que a fundamentação em regra é absolutamente condizente com os mandamentos constitucionais e a tutela que se concede parece ser uma imediata resposta do judiciário à inércia do Poder Público. A problemática exsurge da quebra da premissa estabelecida linhas atrás: a ausência de política pública idônea à prestação de um direito social é crise de direito material que demanda uma solução coletiva; tem-se um direito coletivo (*lato sensu*) violado. As soluções individuais, dadas *a priori*, acabam por privilegiar apenas àqueles que possam se valer dos mecanismos de acesso à justiça para a tutela da sua parcela do direito coletivo. Aumenta-se, pois, o desequilíbrio social¹⁴ e a ausência de tratamento isonômico entre os cidadãos.

Além disso, as decisões são dadas sem o necessário cuidado com o pensamento coletivo, já que, considerados os limites rígidos da demanda individual, escapa à cognição dos juízes o correto estabelecimento de uma *política*, sendo pontualmente tutelada a ofensa aos direitos sociais.

Essa é, pois, mais uma das limitações do processo: não há espaço (legal) para que os juízes possam ampliar a solução da contenda que se apresenta como individual, mas que, em verdade, é coletiva e exige uma resposta coletiva, destinada ao controle ou à implementação de uma política.

4. DA NECESSIDADE DE FLEXIBILIZAÇÃO DAS REGRAS RELACIONADAS AO PEDIDO, À ADISTRIÇÃO, À ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA E À COISA JULGADA MATERIAL

Diante de tudo o que até o presente ponto se disse, já é possível induzir que o controle jurisdicional de políticas públicas depende, para a produção de uma norma jurídica que possa resolver da forma mais adequada e eficaz possível a crise de direito material posta, de certa flexibilização das amarras procedimentais que cercam o processo. Muitas dessas flexibilizações já

deve ser prestigiada pelo magistrado, de modo que o cidadão tenha, cada vez mais facilitada, com a contribuição do Poder Judiciário, a sua atuação em sociedade, quer nas relações jurídicas de direito privado, quer nas de direito público.

7. Precedentes da 1ª Turma desta Corte Superior.

8. Recurso improvido.

(REsp 325.337/RJ, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2001, DJ 03/09/2001, p. 159)

¹⁴ Veja-se, a título de exemplo, o julgamento do Agravo Regimental no. 049087-71.2011.4.01.0000/AC, pelo Tribunal Regional da Primeira Região, sob a relatoria da Des. Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN, que garantiu a um único cidadão o direito de receber do poder público um medicamento cujo custo equivaleria a R\$ 687.960,00 (seiscentos e oitenta e sete mil, novecentos e sessenta reais). Não há qualquer tipo de noção acerca da possibilidade de concessão de muitos outros remédios aos demais jurisdicionados, tendo o juiz que deferiu a medida como aferir o real impacto dela nas políticas públicas.

são necessárias aos processos coletivos como um todo, mas ganham especial destaque nas ações que tenham por objeto o controle de políticas públicas.

Há muito já se advoga a tese de que o pedido e até a causa de pedir devem ser interpretados de forma extensiva nas ações coletivas¹⁵. A principal intenção é garantir uma adequada tutela destinada à concretização do pedido mediato, ampliando-se o conteúdo do pedido imediato. Isso demanda, logicamente, a derrocada da aplicação do art. 293 do Código de Processo Civil, que determina a interpretação restritiva do pedido¹⁶.

Conforme já foi aqui dito, determinadas ações coletivas, especialmente as que tenham por objetivo a implementação de uma política pública, dependem da construção, pelo juiz, de uma norma jurídica complexa, sendo bastante razoável e corriqueiro que a providência jurisdicional ultrapasse, com certos limites, o pedido feito pelo legitimado extraordinário, sobretudo em se tratando da forma com que deverá ser implementada a política pública.

A justificativa dessa necessidade de interpretação extensiva reside no fato de não ser possível prever, *a priori*, em algumas situações, como deverá ser implementada a política pública, o que pode ser revelado tanto na fase de instrução do processo, quanto na fase de execução.

Não se trata de deixar a demanda sem qualquer limite objetivo, o que seria deveras uma temeridade contra o direito de defesa. Não é isso. Trata-se apenas de buscar os limites no pedido mediato, ou seja, de verificar qual é o bem da vida buscado pelo legitimado e, então, conceder todas as medidas que se apresentem necessárias à sua efetivação¹⁷.

Do mesmo modo, também se entende pela necessidade de flexibilizar as regras sobre a estabilização da demanda, sobretudo em vista da impossibilidade constante do Código de Processo Civil de se modificar o pedido e a causa de pedir após o saneamento do feito. Em muitos casos, a contestação ofertada pelo Poder Público e as diversas interferências de um contraditório mais amplo, que pressupõe a larga participação por meio de audiências públicas e da intervenção de terceiros, pode revelar que a providência requerida na inicial não é suficiente, não é necessária ou

¹⁵ Nesse sentido, o Anteprojeto de Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, elaborado e revisado pela comissão composta por Ada Pellegrini Grinover, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, Anibal Quiroga León, Antonio Gidi, Enrique M. Falcon, José Luiz Vázquez Sotelo, Kazuo Watanabe, Ramiro Bejarano Guzmán, Roberto Berzonce e Sergio Artavia, contemplou, no seu art. 10, a seguinte previsão: “Nas ações coletivas, o pedido de a causa de pedir serão interpretados extensivamente”.

¹⁶ A lição é de Aluísio de Gonçalves de Castro Mendes em *O Anteprojeto de Código-Modelo de Processos Coletivos para os Países Ibero-Americanos e a Legislação Brasileira*. Revista de Processo, São Paulo, n. 117, p. 109-128.

¹⁷ A conclusão é de Marcus Aurélio de Freitas Barros: “Tem o juiz, mesmo de ofício, liberdade quanto ao pedido imediato (providência jurisdicional), não podendo, contudo, se afastar da tutela do bem jurídico de que se busca a proteção judicial (o pedido mediato). A parte não pode pedir, nem, tampouco o juiz determinar, providência que não atenda ao bem jurídico tutelado. O limite, pois, está no pedido mediato.”(Ponderações sobre o pedido nas ações coletivas e o controle jurisdicional das políticas públicas, disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/pedido.pdf>. Acesso 19/06/2012).

que outra providência se faz mais pertinente. Assim, não há porque engessar o processo, impedindo que ele seja adaptado às circunstâncias reveladas no decorrer da sua marcha. Trata-se de um imperativo da instrumentalidade e da efetividade, voltado principalmente para o direito material cuja proteção é buscada (no caso específico, direitos fundamentais sociais)¹⁸.

Finalmente, a mesma linha argumentativa ainda se presta para advogar a necessidade de certa flexibilização da coisa julgada material, essa vista sob a perspectiva de comando normativo individual imutável, formado a partir da sentença de mérito transitada em julgado. Não se trata de diminuir a importância do referido instituto, tão caro que ele é à segurança jurídica e à técnica processual.

Acontece que, por vezes, apenas na fase de cumprimento da sentença, verifica-se que uma determinada providência, decorrente da própria sentença, não é a mais adequada à implementação da política pública, sobretudo, não é a mais adequada à efetivação do direito social cuja prestação é buscada. Deve ser aceito, nesse quadro, que o juiz promova a adequação do modo pelo qual o comando sentencial será cumprido, o que pressupõe uma fase de cumprimento de sentença também marcada pelo mais amplo diálogo entre as partes, possibilitando-se em certa medida um contraditório mais amplo do que o previsto para o processo civil comum (no qual há basicamente a possibilidade de impugnação ao cumprimento de sentença de acordo com as hipóteses do art. 475-L). Isso demanda, também, uma postura severamente mais ativa por parte do magistrado no acompanhamento dessa fase processual.

5. DA NECESSIDADE DE MECANISMOS EFICAZES DE EXECUÇÃO

O último ponto que demonstra a necessidade de certa evolução processual diz respeito à efetividade das decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas, que, em muitos casos, não são cumpridas pelos mandatários ou ocupantes de cargo público.

Nesse ponto, é necessário registrar que há na doutrina quem entenda que atualmente já existe no sistema a necessária abertura para que o juiz lance mão de toda e qualquer medida executiva capaz de ensejar o cabal cumprimento do comando sentencial, o que viabilizaria a eficácia de todo tipo de tutela, sobretudo as tutelas específicas. Dentre outros, cita-se como base legal os arts. 461 e 461-A do CPC e o §5º do art. 84 do Código de Defesa do Consumidor. Nessa

¹⁸ À mesma conclusão chega Thiago D’Aurea Cioff Santoro Biazotti: “Portanto, na arena dos interesses metaindividuais e das ações coletivas, a rigidez do sistema de estabilização da demanda deve ser atenuada para que o processo não se inviabilize, não para reparo de eventual equívoco incorrido pelo autor, mas sim para se compatibilizar objetivamente com a natureza dos direitos que o instrumento processual se propõe a resguardar.” (Uma nova perspectiva para a estabilização da demanda. Revista Dialética de Direito Processual, n. 74. P. 105-122).

seara, diz-se que a execução eficaz dependeria, apenas e tão somente, de uma postura ativa do juiz¹⁹.

No entanto, a larga maioria da doutrina, ao sinalizar como rotineiro o fato de os administradores descumprirem as decisões judiciais relativas à implementação de políticas públicas, indica que as medidas geralmente adotadas (ou adotáveis) são de culminação de multa diária (as *astreintes*), configuração de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, com a culminação das correlatas sanções cíveis, incursão nos crimes de desobediência (art. 330 do CP) e de responsabilidade, em se tratando de prefeitos (art. 1º, XIV, do Decreto Lei nº 201/61) ou, finalmente, configuração da hipótese de intervenção no Estado ou Município (art. 34 e 35 da CF)²⁰.

Nenhuma dessas medidas parece ser eficaz, entretanto. Primeiro que a culminação das *astreintes*, como também é sinalizado pela doutrina²¹, acaba por onerar o próprio Poder Público, e, via de consequência, a coletividade que o sustenta (nós), sem atingir a autoridade que efetivamente tenha descumprido a ordem, a qual não se submete a nenhum mecanismo eficaz de coerção. Já as sanções cíveis pelo ato de improbidade e as sanções criminais pelo crime de desobediência demandam a instauração de um novo processo (cível e criminal), com outro longo período de tramitação e, até por isso, com baixa efetividade. Por sua vez, a intervenção no ente da administração, também se apresenta historicamente como ineficaz, já que se encontra adstrita à atuação da União e do Estado, em outra via burocrática.

Nesse quadro, em se tratando de mecanismos de execução por coerção, as sanções processuais dirigidas ao próprio servidor que nega o cumprimento da ordem parecem ser as que se apresentam mais eficazes.

Um dos melhores mecanismos, em tal contexto, parece ser a imposição pessoal de multa dirigida ao administrador que descumpra uma determinação judicial, o que encontra base no parágrafo único do art. 14 do Código de Processo Civil²², verdadeira representação do *contempt of court* no sistema pátrio.

¹⁹ “Nesse sentido: Ao contrário das bases legais que serviam de objeto à doutrina de Mauro Cappelletti e Enrico Tullio Liebman, não cabem mais escusas pois, com os instrumentos hodiernos, é possível fazer-se cumprir qualquer imposição cautelar ou antecipatória, principalmente em questões de índole coletiva, onde a força dos comandos legais é bem maior e a relevância social dos bens jurídicos fundamentaria a tomada de qualquer postura mais drástica por parte do juízo.” SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. *Execução coletiva: teoria geral e novas perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2012.

²⁰ Ada Pellegrini Grinover. “O controle jurisdicional de políticas públicas”. In: GRIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 140.

²¹ A conclusão é de muitos, com destaque para Ada Pellegrini Grinover. *Idem*, p. 141.

²² Sobre o ponto, lapidar é a lição de Sérgio Cruz Arenhart: “Por fim, restam as sanções de natureza processual. Merece referência, nesse passo, em primeiro lugar, a multa estabelecida pelo art. 14, parágrafo único, do Código de Processo Civil, que, como já visto, pode perfeitamente ser aplicado aos terceiros. Todavia, o fato de a sanção somente ser executada após o trânsito em julgado da decisão final da causa, e a circunstância de reverter sua importância para os cofres públicos, também contribuem para atenuar, sobremaneira, o caráter coercitivo da medida. Tem-se admitido,

Sobre as medidas de execução direta, elas são da mais variada forma possível. Há inclusive, interessante precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que teve por válida a ordem de bloqueio de verbas na conta da Advocacia Geral da União, dada por Juiz Federal, com o intuito de garantir o cumprimento de decisão que determinava a concessão de um medicamento específico a um cidadão. Essa decisão foi, inclusive, mantida por decisão recente do Presidente do Superior Tribunal de Justiça que indeferiu o Pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.570, entendendo por válida a ordem, sob o enfoque da efetividade da jurisdição e da necessidade tutela ao direito fundamental²³.

Finalmente, uma última observação, no que diz respeito aos mecanismos de execução por sub-rogação, especificamente sobre a possibilidade de “nomeação de interventor judicial” para o órgão responsável pelo descumprimento do comando judicial. Apesar de se tratar de medida defendida por doutrinadores de escol²⁴, parece que uma ordem de tal natureza não poderia ser dada sem a devida autorização constitucional, ou mesmo legal, sob pena de, aí sim, malferir-se o princípio da separação dos poderes, tendo em vista que a Constituição, conforme aqui já se disse, prevê mecanismo próprio para a hipótese de descumprimento das ordens judiciais, conforme se vê dos seus arts. 34 a 36. Parece, então, ser mais um caso em que há, especificamente sobre esses pontos, uma limitação aos meios executivos postos à disposição do juiz.

6. CONCLUSÃO

O controle pelo poder judiciário das políticas públicas é hoje um fato, o que decorre sobretudo da necessidade da adequada tutela aos direitos fundamentais, especialmente os de segunda dimensão ou direitos sociais. No entanto, tal controle é feito sem que haja no processo

especialmente em doutrina, a aplicação de medidas coercitivas – da multa prevista no art. 14, parágrafo único, e também dos instrumentos arrolados no art. 461, § 5º – diretamente ao servidor renitente, ao invés de à pessoa jurídica à qual ele é vinculado. [...]Inquestionavelmente, o valor coercitivo dessa autorização aumenta de modo significativo. E essa aptidão coercitiva potencializa-se ainda mais com o recurso à criatividade e ao emprego de medidas sub-rogatórias contra o Poder Público (bem como seus agentes), mormente diante da redação aberta do art. 461, § 5º, do código.” *A efetivação de provimentos judiciais e a participação de terceiros*. Disponível em: http://ufpr.academia.edu/SergioCruzArenhart/Papers/142827/A_EFETIVACAO_DE_PROVIMENTOS_JUDICIAIS_E_A_PARTICIPACAO_DE_TERCEIROS

²³ Eis um pequeno trecho da decisão em comento: “A suspensão dos efeitos de tal decisão que, ante esse fato surpreendente, procurou executar o acórdão de um modo possível implicaria o reconhecimento de que o Poder Executivo só cumpre os ditames do Judiciário quando quer, e - mais do que isso - que o Judiciário, na pessoa do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, está de acordo com isso. O apelo ao Poder Judiciário para reparar lesão a direito individual é ineliminável nos termos da Constituição, e o juiz fraudará sua missão se não ouvi-lo; a tanto se assimila o procedimento de quem reconhece o direito individual, mas se omite de dar-lhe efetividade.”

²⁴ A exemplo de Cândido Dinamarco (DINAMARCO. Cândido Rangel. “Efetividade do processo e os poderes do juiz”, p. 606.) e Sérgio Cruz Arenhart.

civil, visto sobre o arcabouço normativo sobre a matéria, mecanismos capazes de propiciar uma tutela adequada e eficaz a essa classe de direitos.

Assim, para a efetiva tutela dos direitos sociais, faz-se necessária a adoção no nosso sistema processual de regras que permitam, em tais processos, um contraditório amplo, com a realização de audiências públicas e a possibilidade de intervenção de *amici curiae*. Além disso, é crucial a flexibilização de regras ligadas ao pedido, à adstrição, à estabilização da demanda.

Finalmente, considerando que também se faz o controle de políticas públicas por meio de demandas individuais que sobre elas repercutem, seja em função da quantidade delas, seja em função do valor que uma só pode representar, também se apresenta de bom alvitre a adoção de mecanismos que permitam atribuir uma solução coletiva, mesmo que apenas tenha sido o Judiciário instado a se manifestar por ação individual.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. 2ª ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A efetivação de provimentos judiciais e a participação de terceiros*. Disponível em: http://ufpr.academia.edu/SergioCruzArenhart/Papers/142827/A_EFETIVACAO_DE_PROVIMENTOS_JUDICIAIS_E_A_PARTICIPACAO_DE_TERCEIROS. Acesso em 19.06.2012.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. *Ponderações sobre o pedido nas ações coletivas e o controle jurisdicional das políticas públicas*. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/pedido.pdf>. Acesso 19/06/2012.

BIAZOTTI, Thiago D'Aurea Cioff Santoro. *Uma nova perspectiva para a estabilização da demanda*. Revista Dialética de Direito Processual, n. 74. P. 105-122.

BRASIL JR., Samuel Meira; CASTELHO, Juliana Justo Botelho. “O cumprimento coercitivo das decisões judiciais no tocante às políticas públicas”. In: GRIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 466-488.

CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. “Outros limites ao controle jurisdicional de políticas públicas”. In: GRIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 285-307.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2008.

DIDIER JR., Fredie. *Sobre a Teoria Geral do Processo, essa desconhecida*. Salvador: JusPodivm, 2012

_____; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 4. 6ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2011.

DINAMARCO, Candido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 2ª. Edição. Volume III. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

HABERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

GRIONOVER, Ada Pellegrini. “O controle jurisdicional de políticas públicas”. In: GRIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 125-150

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Pocesso*, Marinoni, p. 140. Ed. 2007.

MENDES, Aluísio de Gonçalves de Castro. *O Anteprojeto de Código-Modelo de Processos Coletivos para os Países Ibero-Americanos e a Legislação Brasileira*. Revista de Processo, São Paulo, n. 117, p. 109-128

SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. *Execução coletiva: teoria geral e novas perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2012.

ZUFELATO, Camilo. “Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais”. In: GRIONOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 309-331.

Artigo recebido em 15 de março de 2013.

Artigo aprovado para publicação em 09 de maio de 2013.