

# ATIVISMO JUDICIAL: EVOLUÇÃO, RELEVÂNCIA E LIMITES<sup>1</sup>

André Luís Vieira

Tiago Alves Barbosa Rodrigues

*“A verdade é que a pena, na mão de um excelente escritor, resulta por si só numa arma muito mais potente e terrível, e de efeito muito mais prolongado, do que jamais poderia ser qualquer outro cetro ou espada nas mãos de um príncipe.”*

Vittorio Alfieri

Sumário: I. Introdução. II. Evolução do papel do Estado. III. Da autonomia do Poder Judiciário. IV. Da judicialização das políticas públicas e o ativismo judicial. V. Da discricionariedade na atividade jurisdicional. VI. Das ações coletivas. VII. Da relevância e limites do ativismo judicial. VIII. Conclusão. IX. Referências bibliográficas.

Resumo: O desempenho das atividades precípua e secundárias de cada um dos Poderes da República é fator essencial para a manutenção da democracia. O advento da Constituição Federal de 1988 acarretou a assunção de novas obrigações estatais frente aos cidadãos (direitos sociais) e, concomitantemente, a desejada e plena consolidação do Poder Judiciário, após longo processo evolutivo de independência institucional, de delimitação de suas competências e de estudos acerca das fontes de prestação da tutela jurisdicional. Desde então, verificou-se uma atuação crescente da atividade jurisdicional, seja em função das maiores e diversas demandas da sociedade, seja em razão da ineficiência dos demais Poderes da República, o Legislativo e o

---

<sup>1</sup> Artigo enviado para publicação na Revista Brasileira de Direito Público (RBDP) – Editora Fórum (Belo Horizonte – Brasil), em 25 de Maio de 2014.

Executivo. Importante mecanismo de acesso ao Poder Judiciário cuida-se das Ações Cíveis Públicas (Ações Coletivas), instrumento bastante utilizado e que tem potencializado a atividade jurisdicional (ativismo judicial), especialmente no que diz respeito às políticas públicas, suscitando debates acerca da importância e limitações deste fenômeno. Ressalvados eventuais excessos, a atividade jurisdicional não pode ser cerceada, devendo, ao contrário, ser “reduzida democraticamente” a partir do legítimo “ativismo” dos integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo, este calcado essencialmente no discurso propositivo, na moralidade, no zelo pelo interesse público, no planejamento e na eficiência, atividades estas que naturalmente acarretarão uma redução das demandas ao Poder Judiciário, sem qualquer prejuízo à independência e à harmonia dos Poderes do Estado.

**Palavras-Chave:** Ativismo Judicial; direitos sociais; Poder Judiciário; políticas públicas; Ação Civil Pública.

**Abstract:** The performance of the main and secondary activities of each one of the Powers of Republic is essential to democracy factor. The issue of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 led to the assumption of new obligations toward the state and citizens (social rights) and, concomitantly, the desired and full consolidation of the Judicial after long evolutionary process of institutional independence, the delimitation of its powers and studies of the sources by courts. Since then, there has been a growing presence of judicial activity, whether as a result of the largest and diverse demands of society, is due to the ineffectiveness of the other Powers of Republic, the legislature and the executive. Important mechanism for access to the Judiciary handles up of Public Civil Actions (Class Actions), and widely used instrument that has brought the judicial activity (judicial activism), especially with

regard to public policy, raising debates about the importance and limitations of this phenomenon. Except for occasional excesses, judicial activity can not be curtailed, but should, instead, be "reduced democratically" from legitimate "activism" of the members of the Legislative and Executive, this essentially trampled in propositional speech, in morality, in zeal for public interest in planning and efficiency, these activities will lead naturally to a reduction of demands to the Judiciary without any prejudice to the independence and harmony of the Powers of Republic.

Keywords: Judicial Activism; social rights; Judiciary; public policy; Public Civil Action.

## I. INTRODUÇÃO



final do século XX, notadamente a partir do advento da Constituição de 1988, no caso brasileiro, e o início do XXI foi e vem sendo marcado pela crescente atuação do Poder Judiciário em relação aos Poderes Legislativo e Executivo. Tal fenômeno superou as intervenções externas e a mera aplicação das normas codificadas, para, sob conceitos contemporâneos, emoldurar-se à construção de entendimentos criados a partir da composição técnico-jurídica a respeito dos casos postos.

Referida transformação tem um de seus pilares de sustentação na ampliação do espectro de atuação e intervenção estatal na sociedade, o que, naturalmente, acarreta aumento de atribuições dirigidas aos poderes orgânicos do Estado<sup>2</sup>, o Legislativo, o Executivo e Judiciário; cada qual incumbido de missões precípuas e secundárias, gravitando de maneira autô-

---

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 2º *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

noma e independente no sistema de organização administrativa e gerencial do estado contemporâneo.

No afã de averiguar a vigente relação estabelecida no âmbito das atividades desempenhadas pelos três poderes referidos, verifica-se, já no amadurecer do século XX, uma elevação da atuação judiciária em face da produção legislativa e das políticas públicas do Estado concebidas e gerenciadas pelo Poder Executivo, o que acaba por eclodir uma crescente e determinante atuação judicial, especialmente por intermédio do eficaz instrumento das ações coletivas.

Aqui, se impõem, pois, perguntas que norteiam e conduzem a estrutura deste breve ensaio. Quais são as razões para se chegar ao patamar atual do chamado ativismo judicial<sup>3</sup>? Qual a sua relevância? É necessária a atribuição de limites à essa atuação? São estes os desafios que ora se propõe.

## II. EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Os acontecimentos históricos, políticos e sociais que culminaram com a transição do estado liberal para o modelo de estado social, essencialmente intervencionista, acarretaram no aumento substancial da máquina pública, em razão de suas

---

<sup>3</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial*. In: FELLETT, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As novas faces do Ativismo Judicial*. 2ª tiragem. Salvador: JusPODIVUM, 2013. p. 387; 389. Preleciona o autor: “*Tanto no Direito como em tantas outras áreas de conhecimento não é incomum que expressões linguísticas assumam um significado tão débil no seu conteúdo quanto forte na sua carga emocional. Entram em voga e a atração que exercem não se reflete num esforço por melhor precisão – longe disso, o seu emprego retórico as torna ainda mais nebulosas nos seus contornos denotativos. O que deveria causar algum espanto é a facilidade com que aceitamos e empregamos termos assim opacos em discursos de legitimação ou de crítica, como se consistissem em premissas indiscutíveis de silogismos peremptórios*”. E em outro ponto, sentencia: “*Nascido, assim, com essas marcas de superficialidade, a expressão ‘ativismo judicial’ estava mesmo vocacionada à equivocidade e à trivialidade de método no seu emprego. A expressão, não obstante – e talvez por isso mesmo -, ganhou enorme público e vários adeptos de seu uso, chegando, ainda que impregnada dos mesmos vícios de origem*”.

novas atribuições.

O modelo de estado liberal apresentava como base ideológica a preservação de direitos individuais mínimos, consubstanciado na ideia-matriz de reduzida intervenção estatal na ordem econômica e social.

Por sua vez, o ideário do estado social tratava-se de espécie evolutiva da participação estatal em relação ao modelo liberal, na medida em que sustentava uma modelagem intervencionista na ordem social e garantidora de direitos, cuja característica determinante reside na ampla realização de políticas públicas, visando à distribuição mais equânime das riquezas, o que contraria o dogma liberal da mão invisível. Com isso, a busca pelo ideal de modelo estatal é aquele que sepulta a concepção de Estado mínimo.

A este respeito, Otávio Luiz Motta Ferraz faz relevante menção ao entendimento de Dworkin, ao utilizar-se da fábula da formiga e da cigarra, onde manifesta o seu posicionamento acerca do igualitarismo liberal e critica a ideia de repartição de riquezas àqueles que em nada contribuíram para sua produção, em detrimento da aplicação de um modelo social por excelência, eminentemente distributivo e em nada valorativo ou proporcional.

Dworkin é considerado um dos expoentes, senão o principal, de uma corrente de pensamento da filosofia política anglo-americana geralmente denominada igualitarismo liberal. Ao contrário do igualitarismo por assim dizer radical, essa corrente aceita a premissa liberal de que a distribuição de riquezas sociais deve expressar de algum modo as escolhas das pessoas e que, portanto, uma distribuição idêntica de riquezas não é necessariamente uma distribuição justa ou igualitária.

(...) Desse modo, se a formiga tem mais recursos que a cigarra simplesmente porque trabalhou duro enquanto a cigarra se divertia a cantar, as desigualdades resultantes não são injustas. O que as justifica é o fato de que tanto a formiga como a cigarra poderiam ter livremente escolhido trabalhar ou se divertir, sabendo que, como resultado, teriam mais ou menos re-

cursos à sua disposição na chegada do inverno.<sup>4</sup>

Por outro lado, o referido autor também descreve que nem sempre os resultados obtidos decorrem, segundo Dworkin, das escolhas realizadas, pois, por vezes, não há escolha a ser feita. O indivíduo privado de recursos, ou mesmo, deficiente físico não terá apenas em suas escolhas o caminho para o êxito almejado, razão pela qual registra tal fundamento como fator a ser considerado:

Diante desses e de outros problemas na teoria da igualdade de bem – estar, Dworkin sugere que a métrica correta para o ideal da igualdade só pode ser a dos recursos com os quais as pessoas alcançam o bem-estar, e por isso chama sua teoria de ‘igualdade de recursos’.<sup>5</sup>

De toda sorte, no afã de promover a igualdade material entre os indivíduos, o estado social, na contramão do paradigma da atuação eficiente, apresentou-se em realidade contrastante com os princípios do *Welfare State*, consubstanciando demasiada produção legislativa dissociada, em regra, de sua finalidade precípua, a efetividade do bem-estar coletivo.<sup>6</sup>

Demais disso, verifica-se a ocorrência de contradições entre preceitos estabelecidos em textos legislativos ou mesmo a existência de lacunas normativas, verdadeiros vazios institucionais acerca de matérias carentes de regulamentação, seja formal, seja material.

Nessa seara, insere-se o Poder Judiciário que, em atividade substitutiva ou subsidiária - frente a tais circunstâncias -, acaba por definir os contornos de situações não albergadas pelo legislador, ou ainda que programaticamente tratadas, não demonstradas por opções estatais efetivas.

---

<sup>4</sup> FERRAZ, Otávio Luiz Motta. *Justiça Distributiva para Formigas e Cigarras*. Novos Estudos. CEBRAP, v. 77, p. 244-245, 2007. Meio de Divulgação: Vários; ISSN/ISBN: 01013300.

<sup>5</sup> Idem, p. 247.

<sup>6</sup> BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 139.

### III. DA AUTONOMIA DO PODER JUDICIÁRIO

Atualmente, predomina a concepção de Poder Judiciário independente e autônomo, mas nem sempre predominou tal concepção sistêmica. Remontando-se aos princípios dos modelos europeus vigentes entre os séculos XIX e XX, verifica-se que não predominou a tripartição clássica dos Poderes engendrada por Montesquieu, conforme cita Fábio Konder Comparato.

É preciso reconsiderar a questão à luz da evolução histórica. No pensamento político dos pais fundadores do constitucionalismo, o Judiciário não aparece como Poder autônomo em relação ao órgão de governo. Locke, por exemplo, reconhece, desconsoladamente, que, nos litígios entre o Poder Executivo e o Legislativo, ou entre este e o povo, não há Juiz terreno, só restando aos homens o recurso ao céu Segundo Tratado do Governo, Cap. XIV, n. 168). Rousseau, adversário candente do governo representativo, nem sequer chegou a cogitar da existência de Juízes profissionais, pois se o poder de julgar fosse retirado do povo já não haveria liberdade. Nem mesmo em Montesquieu aparece um autêntico Poder Judiciário, totalmente desvinculado do governo.<sup>7</sup>

Assim, os Poderes Legislativo e Executivo figuraram numa dimensão, dita superior, em razão da estrutura hierárquico-organizacional mobilizada em relação ao Poder Judiciário, vez que este era considerado submetido ao Executivo, não se vislumbrando uma atividade propriamente judiciária, mas propriamente administrativa.<sup>8</sup> Havia, portanto, ao mesmo tempo equivalência e submissão do Poder Executivo ao que hoje se denomina Poder Judiciário.

Por outro lado, a se ater apenas à natureza das funções esta-

---

<sup>7</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Novas Funções Judiciais no Estado Moderno*. RT: 1986, v. 614, n. 1, p. 195.

<sup>8</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 19.

tais, resumir-se-iam elas, basicamente, a duas: as normativas e as executivas. A função normativa, referida à criação da norma legal, e a função executiva, à sua aplicação, nesta incluídas as duas outras atividades estatais acima examinadas – a administrativa e a jurisdicional. Essa distinção está próxima à próxima à propugnada por Paul Laband, para quem o Estado ou faz afirmações intelectuais – a função normativa – ou exercita operações concretas – a função administrativa e jurisdicional.

(...)

Em síntese, e com escopo ainda mais abrangente, pode-se afirmar que o Estado ou formula regras abstratas, no exercício da função normativa ou as aplica concretamente, no exercício da função administrativa em sentido lato, neste caso, ou atuando indistintamente de modo imediato e geral e mediato e particularizado, no exercício da função administrativa em sentido estrito, ou atuando apenas de modo mediato e particularizado, no exercício da função jurisdicional.<sup>9</sup>

Observou-se, não obstante, ao final da primeira metade do século XX, uma evolução orgânico-estrutural e institucional no âmbito do Judiciário, de tal sorte que passou a agregar poderes próprios, desmistificando progressivamente a vinculação hierárquica às estruturas administrativas, propriamente governamentais. Nesse sentido, foram instituídas estruturas organizacionais próprias dotadas de poderes independentes e autônomos, conferindo aos seus interventores maiores poderes de atuação e legitimidade.

Aludida evolução consubstancia-se em verdadeiro marco instituidor do novo papel institucional do Poder Judiciário, pois a partir das primeiras experiências afigurou-se um modelo sistêmico fortalecido e, ainda que passível de aprimoramentos, fundamental para a garantia e legitimidade de seus fundamentos basilares.

(...) Exige-se, portanto, do órgão judicante, uma atividade complexa: uma afirmação (da vontade da lei) e uma execução (do comando ordinatório da sentença proferida). Para a atua-

---

<sup>9</sup> MOREIRA NETO, *Op. Cit.*, p. 19-20.



lização dessa excelente lição, deve-se considerar não apenas uma vontade da lei tomada no sentido estrito, como então apropriado à visão positivista da ordem jurídica e ao conceito rousseauiano de “vontade geral”, para cuja aplicação bastaria uma operação silogística, mas, hoje, entendida como a que se fundamenta na consideração de todo o Direito, partindo de uma visão ampliada da ordem jurídica, que passa a exigir do aplicador judicial não apenas o limitado emprego do silogismo, mas de toda uma complexa operação dialética necessária à construção da justa norma aplicável à hipótese.<sup>10</sup>

Desta forma, instituições anteriormente dissociadas ou desvirtuadas de sua natureza institucional passaram a exercer papel relevante no embate às forças refratárias ao processo de composição própria e autônoma, da qual se revestia o Poder Judiciário. Notadamente, verificou-se o desenlace das amarras políticas, nas quais se encontrava envolto, partindo-se para uma visão futurista acerca daquele que se constituiria em detentor legítimo e independente das questões afeitas à prestação, pelo Estado, da tutela jurisdicional, esta entendida a partir de sua aceção técnica.

#### IV. DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ATIVISMO JUDICIAL

A partir da segunda metade do século XX, inaugurou-se uma nova sistemática concebida sob os multifacetados vetores da decodificação das normas. Incorporaram-se a isso os conteúdos normativos clássicos, ordinários e procedimentos especiais emanados, no mais das vezes, de normas esparsas.

A chegada do século XXI, vivenciada por profundas transformações sociais, políticas e culturais, somente contribuiu para o referido alargamento legislativo, acarretando significativa incorporação de poderes concentrados no âmbito do Poder Judiciário, em especial sob seu agente atuante, o Juiz. Tal

---

<sup>10</sup> Idem, p. 20.

aumento do exercício jurisdicional determina, proporcionalmente, a inversão da atuação Estatal, especialmente do Legislativo, fenômeno notoriamente observado.

De maneira assemelhada à tendência percebida entre os Poderes Legislativo e Judiciário, observa-se a absorção de considerável parcela de atribuição judicante, a respeito de matérias eminentemente político-administrativas, por parte do Poder Executivo.

Os exemplos do ativismo judicial, atualmente, são os mais variados. Dentre eles há o caso representativo da questão no Supremo Tribunal Federal (STF), no qual se admitiu a aplicação das leis de greve cabíveis aos trabalhadores da iniciativa privada, Lei nº 7.701/1988 e 7.783/89, para os servidores públicos, quando do julgamento dos Mandados de Injunção nº 670<sup>11</sup>, 708 e 712. Em decorrência da excessiva mora legislativa, asseverou o Eminentíssimo Ministro Celso de Melo:

Decorridos quase 19 (dezenove) anos da promulgação da vigente Carta Política, ainda não se registrou - no que concerne à norma inscrita no art. 37, VII, da Constituição - a necessária intervenção concretizadora do Congresso Nacional, que se absteve de editar, até o presente momento, o ato legislativo essencial ao desenvolvimento da plena eficácia jurídica do preceito constitucional em questão, não obstante esta Suprema Corte, em 19/05/1994 (há quase 13 anos, portanto), ao julgar o MI 20/DF, de que fui Relator, houvesse reconhecido

---

<sup>11</sup> Ementa: Mandado de Injunção. Garantia fundamental (CF, art. 5º, inciso LXXI). Direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 37, inciso VII). Evolução do tema na jurisprudência do STF. Definição dos parâmetros de competência constitucional para apreciação no âmbito da Justiça Federal e da Justiça Estadual até a edição da legislação específica pertinente, nos termos do art. 37, VII, da CF. Em observância aos ditames da segurança jurídica e à evolução jurisprudencial na interpretação da omissão legislativa sobre o direito de greve dos servidores públicos civis, fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. Mandado de Injunção deferido para determinar a aplicação das Leis nº 7.701/1988 e 7.783/1989. 1. Sinais de evolução da garantia fundamental do Mandado de Injunção na jurisprudência do STF. (...) (MI 670 / ES - ESPÍRITO SANTO. Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA. Rel. p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 25/10/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJe-206, 31/10/2008.)

o estado de mora (inconstitucional) do Poder Legislativo da União, que ainda subsiste, porque não editada, até agora, a lei disciplinadora do exercício do direito de greve no serviço público.<sup>12</sup>

Há, também, casos relativos à atuação do Poder Executivo que, seja por sua incapacidade operativa, seja por sua incompetência política e gerencial, não disponibiliza políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas básicas dos contribuintes, senão vejamos:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ADOÇÃO DE MEDIDA NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DA TUTELA ESPECÍFICA OU À OBTENÇÃO DO RESULTADO PRÁTICO EQUIVALENTE. ART. 461, §5º DO CPC. BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE CONFERIDA AO JULGADOR, DE OFÍCIO OU A REQUERIMENTO DA PARTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ACÓRDÃO SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E DA RESOLUÇÃO 08/2008 DO STJ.

1. Tratando-se de fornecimento de medicamentos, cabe ao Juiz adotar medidas eficazes à efetivação de suas decisões, podendo, se necessário, determinar até mesmo, o sequestro de valores do devedor (bloqueio), segundo o seu prudente arbítrio, e sempre com adequada fundamentação.

2. Recurso Especial provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 08/2008 do STJ.<sup>13</sup>

Desse modo, as funções inerentes aos três Poderes do Estado desaguaram com o consolidar da jurisprudência, conforme exemplo supracitado, na redução dos rígidos contornos que balizam o modelo clássico de separação dos poderes orgânicos do Estado, fixadas pelas atividades precípuas de cada um

---

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Mandado de Injunção 670/ ES - ESPÍRITO SANTO. Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA. Rel. p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 25/10/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJe-206, 31/10/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Consulta em: 21/02/2014.

<sup>13</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial nº 1.069.810 - RS (2008/0138928-4). Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe, 06.11.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Consulta em: 21/02/2014.

desses<sup>14</sup>.

Ao se constatar a evolução da atuação judiciária sobre os demais poderes do Estado, inicia-se o exame detido acerca não apenas das funções do Estado-Juiz, mas também de toda a estrutura organizacional na qual os Juízes são investidos de Poder para prestarem a tutela jurisdicional. Portanto, não há que se falar, nos tempos atuais, em Juiz meramente aplicador de leis. Tal composição fora afastada a partir do momento em que este assimilou características não exclusivas de seu ramo de atuação, conforme delineado anteriormente. A concepção vigente acerca das funções do Juiz afigura-se mais ampla e multifacetada, haja vista a concentração de poderes advinda do pleno exercício da Jurisdição.

(...) A função jurisdicional, expressada por atos que lhe são próprios, tem, na decisão judicial, o seu ato culminante, introduzindo comandos específicos, que derivam da aplicação da norma específica a ser retirada dialeticamente a partir da lei e dos demais subsídios da ordem jurídica vigente, e que é garantida pela certeza jurídica (verdade ficta) e pela definitividade (coisa julgada). Distintamente, a função administrativa, expressada por atos próprios ou negócios administrativos, introduz comandos específicos na ordem jurídica, sejam concretos ou gerais, mas, à diferença, as decisões administrativas gerarão apenas certeza jurídica presumida e despida de definitividade; por isso, todas essas decisões são, em princípio, suscetíveis de reapreciação e de correção quanto á juridicidade.<sup>15</sup>

Acrescente-se a isso o fato de que a democracia e a conseqüente amplitude da gama de direitos conferidos pela ordem constitucional aos sujeitos submetidos ao Poder Estatal, associada à constante busca pelo efetivo exercício dos direitos individuais e coletivos, têm promovido o incremento da atividade jurisdicional, especialmente no que se refere a análise de casos decorrente da má prestação ou da omissão do poder pú-

---

<sup>14</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito Administrativo*. 8ª ed., rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 89.

<sup>15</sup> MOREIRA NETO, *Op. Cit.*, p. 21.

blico.

Na década de 1990, no entanto, verificou-se a luta de determinados setores da sociedade civil pela regulamentação e pelo atendimento aos Direitos Fundamentais previstos na Constituição. Por essa razão, foram regulamentadas as áreas de proteção à criança e ao adolescente, da seguridade social, da saúde, do consumidor, etc. A virada para o século XXI, portanto, ficou marcada no Brasil pelo conflito entre a expectativa da implementação das políticas públicas que concretizassem esses direitos conquistados, assegurados pela Constituição, e as restrições políticas e econômicas postas à sua imediata implementação.<sup>16</sup>

A incapacidade dos Poderes, Executivo e Legislativo, de apresentarem respostas efetivas e em tempo razoável aos reclames sociais potencializa a tendência crescente do ativismo judicial, especialmente àquelas voltadas à prestação estatal de serviços públicos essenciais<sup>17</sup>, tendo em vista serem estes os mais relevantes no contexto social.

Entretanto, ressalte-se que tal ativismo não abarca apenas as questões relativas aos direitos de interesse coletivo, mas também afeta os direitos individuais, na medida em que o Poder Executivo se mostre ineficiente e o Poder Legislativo não acompanhe as transformações decorrentes do surgimento de novos fenômenos sociais e culturais. Tal realidade se mostra latente na lição de Gisele Cittadino:

São, portanto, várias as razões através das quais podemos compreender o processo de “judicialização da política”. Esta

---

<sup>16</sup> BREUS, *Op. Cit.*, p. 216-217.

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 99. Sobre o conceito de serviços públicos, leciona a autora: “(...) serviço público varia não só no tempo, como também no espaço, pois depende da legislação de cada país a maior ou menor abrangência das atividades definidas como serviços públicos; não se pode dizer, dentre os conceitos mais amplos ou mais restritos, que um seja mais correto que outro, pode-se graduar, de forma decrescente, os vários conceitos: os que incluem todas as atividades do Estado (legislação, jurisdição e execução); os que só consideram as atividades administrativas, excluindo jurisdição e legislação, sem distinguir o serviço público do poder de polícia, fomento e intervenção; os que preferem restringir mais para distinguir o serviço público das outras três atividades da Administração Pública.”

ampliação do raio de ação do Poder Judiciário não representa qualquer incompatibilidade com um regime político democrático, ainda que a incidência política da justiça possa variar segundo os países.<sup>18</sup>

Nessa esteira, destacam-se a admissão de segmentos distintos no âmbito dessa atividade judiciária. Para alguns, a atividade do Juiz estaria adstrita de discricionariedade e, portanto, rigidamente vinculada às leis. Corrente diversa descreve o Juiz como “auxiliar” do legislador na produção do direito em sentido *lato*. De outro giro, há aqueles que vislumbrem o exercício do Poder Discricionário pelo Juiz, modelo pelo qual, delinear os contornos da discricionariedade e sua aplicação em maior ou menor intensidade, ou mesmo, a sua não aplicação na atividade jurisdicional, faz-se necessário.<sup>19</sup>

## V. DA DISCRICIONARIEDADE NA ATIVIDADE JURISDICCIONAL

Resta patente, então, a análise sobre a existência, ou não, de discricionariedade na atividade Jurisdiccional, bem como quais seriam os efeitos desse poder, caso esteja integrado aos poderes do Juiz.

A discricionariedade seria admitida na medida em que a sua admissão não importasse em ilegitimidade da decisão, ou seja, poderia ser atribuída em situações que admitissem mais de um deslinde, todos legítimos, de modo que não se conceba, ou pior, não se legitime um modelo eivado de abusos e arbítrios<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> CITTADINO, Gisele. *Poder Judiciário, Ativismo Judiciário e Democracia*. São Paulo: Alceu, 2004, v. 5, n. 9, p. 106.

<sup>19</sup> BITTAR, Eduardo Carlos B. *O direito na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 401-405.

<sup>20</sup> DE PAULA, Daniel Giotti. *Uma leitura crítica sobre o ativismo e a judicialização da política*. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As novas faces do Ativismo Judicial*. 2ª tiragem. Salvador: JusPODIVUM, 2013. p. 18. Aduz o autor: “(...) *Em verdade, a mutação jurídica é um dado da realidade do direito, que não implica a perda de sua identidade, mas apenas sua transformação. Ao intérprete qualificado do direito, que é o*

O poder discricionário presume, pois, a existência do poder vinculado<sup>21</sup> e é regulado por este último, sobretudo para que se permita apenas a exata medida de liberalidade da atuação jurisdicional, evitando-se o exercício do arbítrio, qualificada pelo manejo exacerbado da discricionariedade.

Toda a autonomia conferida pelo poder vinculado e maximizada pelo poder discricionário encontra o seu cabo no momento em que a fronteira entre as normas e princípios postos se mostram violados, aproximando-se do poder absoluto. Justifica-se, dessa sorte, a necessidade de delimitação do poder discricionário, meio único de se impedir o alcance do arbítrio<sup>22</sup>.

Alguns são os parâmetros objetivos utilizados para se aferir o exato limite do uso parcimonioso do poder discricionário pelo Juiz, quais sejam, a imparcialidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a legalidade, a publicidade, a motivação, a fundamentação das decisões, dentre outros instrumentos, perante o caso concreto<sup>23</sup>.

Ao se realizarem releituras sobre modelos pretéritos, verifica-se que o poder discricionário Estatal esteve presente, em regra, nas instâncias superiores, nas quais se depositava a prerrogativa da “criação” do Direito. Contudo, nas concepções mais recentes, evidencia-se um poder de criação crescente nos juízos ordinários, não obstante não se afaste a característica supletiva das instâncias derradeiras. Nessa medida, tem-se um maior poder de “produção” de direitos, seja a partir de normas expressas, seja na observância de lacunas legislativas.

Observando-se a experiência concreta brasileira, pode-se concluir que a judicialização da política decorre de dois fatores preponderantes (...): o modelo de constituição analítica e o sistema de controle de constitucionalidade adotado (...). Tal

---

*juiz, cabe analisar o direito em sua melhor luz, a partir da integridade, um mandamento de buscar coerência na busca da identidade do direito”.*

<sup>21</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed., rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 434-435.

<sup>22</sup> MELLO, *Op. Cit.*, p. 434.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 436-437.

desenho institucional faz com que o Judiciário acabe tendo a última palavra em muitos casos referentes a direitos fundamentais e políticas públicas. No entanto, é a maneira como tal competência é exercida que vai caracterizar ou não a ocorrência do ativismo.

(...)

Neste sentido, em uma primeira acepção, o ativismo judicial será medido pela frequência com que um determinado magistrado ou tribunal invalida as ações (normas ou atos normativos) de outros poderes de Estado, especialmente do Poder Legislativo (...), isto é, atuando como um legislador negativo. Além disso, também será considerado ativista o magistrado ou tribunal que procura suprir omissões (reais ou aparentes) dos demais poderes com suas decisões, como, por exemplo, no tocante à definição ou concretização de políticas públicas ou regulamentação das regras do democrático.<sup>24</sup>

É neste contexto que a correlação existente entre o juiz e a lei foi remontada, observando-se o eterno diálogo travado em decorrência das mais variadas vertentes advindas do universo jurídico, seja em abstrato, seja em concreto.

Ainda sobre o complexo enredo que envolve a temática, importa traçar alguma análise acerca de interessantes aspectos da discricionariedade que pairam sobre as teorias de H. L. A. Hart e Ronald Dworkin. No caso de Hart, enquanto jurista adepto da teoria positivista, este apresentou teoria, também conhecida como bifásica, pela qual o exaurimento da regra social naturalmente representaria o exaurimento da lei, validando e legitimando o início da discricionariedade, ou seja, estar-se-ia diante de duas fases distintas e bem definidas.

Por sua vez, Dworkin advogava - enquanto adepto da teoria construtivista - a tese de que a teoria bifásica mostrava-se falha quanto à identificação da lei, razão pela qual se permitiria uma discricionariedade excessiva, por ele denominada, em

---

<sup>24</sup> MEDEIROS, Bernardo Abreu de. *Ativismo, delegação ou estratégia? A relação inter poderes e a judicialização no Brasil*. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As novas faces do Ativismo Judicial*. 2ª tiragem. Salvador: JusPODIVUM, 2013. p. 530-531.



sentido amplo e forte. Desse modo, vislumbrou o jusfilósofo norte-americano tratar-se como monofásico o modelo adequado, pelo qual o Juiz analisa as fontes da lei de modo mais abrangente, inclusive quanto aos princípios, a fim de fixar critérios objetivos de análise, reduzindo a incidência da discricionariedade, aqui denominada em sentido mais restrito e mais fraco, conforme se observa na lição de Daniela Ikawa:

Considerando essas questões, tem-se que o sistema interpretativo bifásico de Hart permite, mesmo com a inclusão de princípios convencionais pela regra social de reconhecimento, a utilização da discricionariedade judicial em sentido forte na decisão de casos difíceis. Não reconhece, portanto, para esses casos, qualquer dever legal do juiz em buscar uma análise holística da lei que forneça critérios mais objetivos, e que, conseqüentemente, diminua a possibilidade de erros judiciais. Embora concorde que vigorarão, no caso, princípios meramente morais, esses princípios, por não possuírem caráter vinculante na teoria positivista, poderão ou não ser considerados pelo juiz.

Nesse sentido, o sistema interpretativo monofásico de Dworkin se sobrepõe ao de Hart. Ao permitir a escolha, pelo juiz, entre critérios ‘que um homem razoável poderia interpretar de diferentes maneiras’, propondo mais abrangentemente as fontes da lei, inclusive no que toca a princípios não convencionais; torna a lei capaz de alcançar mesmo casos difíceis, fornecendo a esses casos critérios mais objetivos do que o mero recurso à discricionariedade em sentido forte. Torna, ainda, a lei capaz de alcançar casos difíceis, sem retirar do juiz a discricionariedade e em sentido fraco.<sup>25</sup>

## VI. DAS AÇÕES COLETIVAS

Expostas as posições acerca da admissão e, em caso positivo, do grau menor ou maior de discricionariedade nas decisões judiciais, retorna-se, a par de esmiuçar o contexto temático no qual o tema se insere, à análise da evolução histórica do

---

<sup>25</sup> IKAWA, Daniela R. *Hart, Dworkin e Discricionariedade*. LUA NOVA: 2004, n. 61, ISSN 0102-6445, p. 113.

Estado de Direito, esta delimitada em três grandes fases, quais sejam, a liberal, a social e a pós-social. Esta evolução é destacada por renomados autores, variando-se apenas os nominalismos, já a quintessência dos aspectos históricos, políticos e sociais estão perenizadas na interpretação sistemática do constitucionalista lusitano Jorge Miranda, por exemplo.

Vindo na continuidade do Estado liberal (ou como sua segunda fase) – mais por transição constitucional do que por via revolucionária – o Estado social de Direito retira do princípio da soberania nacional, que aquele já proclamara, o corolário lógico do sufrágio universal; e, por seu turno, o sufrágio universal viria a ser um meio privilegiado de conquista de mais e mais direitos sociais. Ao governo representativo burguês vai suceder a democracia representativa.

Ao mesmo tempo e não por acaso, procura-se aperfeiçoar e consolidar a tutela de uns e outros direitos, reforçando o controle de constitucionalidade e da legalidade pelos tribunais (tribunais constitucionais e administrativos ou órgãos homólogos) e por outras formas.

Em suma: liberdade e direitos sociais, Estado prestador de serviços e interventor, sob feições e em graus diversos, nos mecanismos económicos, mercado condicionado e regulado (ou economia social de mercado), separação de poderes (mesmo se diferente, em vários pontos, do século XIX). Em suma ainda: Estado democrático de Direito (ou Estado de Direito) é o outro nome do Estado social de Direito.<sup>26</sup>

A perspectiva pós-social, como se apresenta, reside, numa análise ampla e sistêmica, em se ponderar a evolução continuada das premissas conformadoras do estado social, cujos fatores de pressão social pela conquista e consolidação de novos direitos são evidenciados por movimentos da sociedade civil organizada. Tais movimentos buscam, em última análise, arguir soluções para a concretização de direitos sociais coletivos e difusos, ao mesmo tempo em que não se admite descurar

---

<sup>26</sup> MIRANDA, Jorge. *Os novos paradigmas do Estado social*. Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>. Acesso em: 20 abr 2014.

de questões individuais homogêneas.

Portanto, falar em estado pós-social pode até parecer modismo ou academicismo, mas o fato é que, nesse contexto, o que ocorre é o aprofundamento das relações sociais, tendo em vista o surgimento dos novos atores e interesses no cenário político e social. Novamente, Jorge Miranda nos empresta sua visão:

Voltando ao núcleo ineliminável de toda esta problemática – os direitos sociais. Sobre eles importa frisar, necessariamente em breve síntese:

1º) Como os direitos de liberdade, os direitos sociais fundam-se na dignidade da pessoa humana (art. 1º da Declaração Universal, art. 1º da Constituição portuguesa, art. 1º - III da Constituição brasileira).

2º) Os direitos sociais são direitos universais, são direitos de todos os membros de comunidade política; não são só direitos das classes trabalhadoras (como terão sido no início e como pretende o pensamento marxista), nem tão pouco direitos dos pobres ou dos carentes (como seriam numa linha neoliberal de um Estado mínimo) e, como de certo modo sugere VIEIRA DE ANDRADE (Algumas reflexões sobre os direitos fundamentais, três décadas depois, in *Anuário Português de Direito Constitucional*, 2006, pág. 139).

3º) São direitos universais, ainda que alguns atribuídos em razão de categoria de pessoas (as crianças, os jovens, as pessoas portadoras de deficiência, os idosos) ou em razão de situações especiais (as grávidas, os privados de família normal, os toxicodependentes, os deslocados) – porquanto todos que pertençam a essas categorias ou se achem nessas situações deles devem beneficiar.

4º) São direitos universais, sem que isto implique necessária gratuidade universal das prestações; longe disso, gratuidade universal não tem cabimento senão quanto a prestações correspondentes a bens jurídicos essenciais e universais.

5º) São direitos universais, embora muito dificilmente seja possível efetivar todos, simultaneamente, com toda a mesma intensidade.

6º) São direitos universais, no presente e possuem outrossim uma dimensão transgeracional e de futuro (para recorrer ao título do livro de JUAREZ FREITAS – Sustentabilidade – Di-

reito ao Futuro, Belo Horizonte, 2011) direitos através dos quais se manifesta a solidariedade entre gerações a que também aludem tanto a Constituição brasileira (art. 223º) quanto a portuguesa (art. 66º).

7º) Apesar de não constarem dos elencos dos arts. 288º da Constituição portuguesa e 60º, § 4º da Constituição brasileira, os direitos sociais devem considerar-se, à luz dos respetivos sistemas, limites materiais de revisão constitucional, cláusulas pétreas.<sup>27</sup>

Nesse cenário, nasce a necessidade de adequação da prestação da tutela jurisdicional, agora não mais apenas voltada à solução de conflitos de índole individual, mas também direcionada a solver, de forma efetiva e estruturada, demandas coletivas em sentido amplo e definitivo.

A propósito, os protestos que se espalharam pelo Brasil a partir do mês de junho de 2013 - excluindo-se aqueles que tentaram, inicialmente, dar um contorno político previamente direcionado aos protestos e os depredadores de patrimônio público e privado -, demonstram o quão difusas e heterogêneas são as demandas atuais, sem que, todavia, houvesse em quaisquer desses protestos reclames contrários à efetividade judicial, bem como desfavoráveis à atuação cada vez mais perceptível aos cidadãos do Poder Judiciário, quando legitimamente instado a prestar determinadas tutelas jurisdicionais que, em princípio, deveriam ser promovidas pelos demais poderes do Estado.

A problemática que envolve a satisfação efetiva dos direitos sociais pode ser, desse modo, contextualizada numa das modalidades destacadas de ativismo judicial e da promoção da judicialização de políticas públicas no Brasil, notadamente em sua fase pós-social, qual seja, a ação civil pública<sup>28</sup>. Trata-se, pois, de mecanismo jurídico, legalmente constituído, que atesta

---

<sup>27</sup> MIRANDA, *ibidem*.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

o fato do ativismo judicial não ser resultado de fenômeno de geração judicial espontânea, como uma desavisada leitura da expressão poderia sugerir.

A ação civil pública, como mecanismo de defesa de interesses transindividuais, ganhou corpo como sólido instrumento de defesa e de largo alcance da tutela coletiva de direitos no ordenamento jurídico brasileiro<sup>29</sup>. Em seguida, a Constituição Federal de 1988<sup>30</sup> consolidou o instituto, alçando-o ao patamar constitucional e ampliando sua área de proteção, mediante a atuação própria do *Parquet*, para temas como: *i*) o meio ambiente; *ii*) consumidor; *iii*) bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; *iv*) danos de qualquer natureza causados por infração à ordem econômica; *v*) danos de qualquer natureza causados por infração à ordem urbanística; e, *vi*) danos à ordem econômica e economia popular<sup>31</sup>.

Outrossim, são legitimados para propor ações civis, segundo o regramento do art. 5º, da Lei 7.347/1985: *i*) o Ministério Público Federal e dos Estados; *ii*) a Defensoria Pública; *iii*) a União, os Estados e os Municípios; *iv*) autarquia, empresa

---

<sup>29</sup> LOPES, João Batista. Tutela antecipada no processo civil brasileiro. 3ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 182.

<sup>30</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 129. *São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...) § 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.*

<sup>31</sup> BRASIL. Lei nº 7.347/85. Art. 1º *Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011). I - ao meio ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990) V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011). VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001) Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001).*

pública, fundação, sociedade de economia mista ou associação que esteja constituída há pelos menos um ano, nos termos da lei civil, e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A interpretação literal, bem como sistemática, da norma de regência das ações civis públicas permite demonstrar o *modus operandi* do ativismo judicial manifestado por intermédio dessas medidas. A título exemplificativo, cita-se o caso da Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal, órgão do poder executivo daquele ente de estatalidade, que, de modo aparentemente açodado, optou por implementar nova organização curricular em Ciclos de Aprendizagem para Ensino Fundamental e em semestralidade para o Ensino Médio.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), valendo-se de sua legitimidade para propor ações civis públicas, propôs a imediata suspensão da nova organização curricular, acolhida pelo Poder Judiciário. Tal decisão, dotada de efeito *erga omnis*, sujeitará toda a rede pública de ensino do Distrito Federal. É ler:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - OBRIGAÇÃO DE FAZER - DECISÃO CONCESSIVA DE TUTELA ANTECIPADA PARA SUSPENDER A IMPLANTAÇÃO DA NOVA ORGANIZAÇÃO CURRICULAR DOS CICLOS DE APRENDIZAGEM PARA O ENSINO FUNDAMENTAL - NECESSIDADE DE MANTER METODOLOGIA ATUAL ATÉ O DESLINDE FINAL DA CONTROVÉRSIA - DESPROVIMENTO DO RECURSO.

01. O que se verifica no caso concreto é que existem apenas normas que definem competências para que os Estados possam promover as organizações curriculares. Todavia, no âmbito das unidades federativas respectivas, em respeito ao princípio da legalidade, o administrador deve promover as alterações somente em face de normas previamente assentadas, com a chancela popular. Somente em respeito a tais normas o administrador pode exceder os poderes que lhe foram confe-

ridos.

02. A mera existência de norma que permite a adoção do sistema de ensino em ciclos e períodos semestrais - Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB n. 9.394/96, por si só, não autoriza sua implantação, sob pena de se estar desprezando o interesse maior que, no caso, é a efetiva educação do aluno, direito garantido constitucionalmente.

03. Recurso desprovido. Unânime.<sup>32</sup>

No exemplo retrocitado, evidenciam-se algumas características relevantes das ações civis públicas, quais sejam: *i*) o Ministério Público é um dos legitimados ativos; *ii*) a decisão não produz efeitos somente inter partes, mas sim junto à coletividade envolvida<sup>33</sup>; além disso, *iii*) o Magistrado ainda poderia atribuir multa cominatória para o caso de não cumprimento da decisão, ressaltando-se que tais multas não devem ser aplicadas em numerário excessivo, pois, caso assim se proceda, estar-se-á a desfaltar substancialmente os próprios cofres públicos responsáveis pelo cumprimento da decisão<sup>34</sup>. Assim, aludidas multas cominatórias têm o condão único de “fortalecer” a eficácia cogente da decisão.

Desta forma, ainda no contexto do caso em tela, o principal ponto a ser destacado reside no objeto da demanda, qual seja, o serviço de educação pública, que terá sua modalidade pedagógica diretamente efetivada mediante a determinação judicial. Em outras palavras, tem-se que uma ação governamental que, em regra, deveria ter sido corretamente planejada, desenvolvida e aplicada pelo Poder Executivo, mediante órgão competente para tal, foi judicializada e, como consequência, teve a sua proposição inicial suspensa.

---

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Acórdão n. 672367, 20130020050238AGI, Relator: Des. ROMEU GONZAGA NEIVA, 5ª Turma Cível. Data de Julgamento: 10/04/2013. Publicado no DJE: 26/04/2013. Pág.: 128.

<sup>33</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 69-70.

<sup>34</sup> ZAVASCKI, *Op. Cit.*, p. 76.

Nesse mesmo diapasão, outro interessante exemplo decorre de ação civil pública – movida, igualmente, pelo MPDFT-, de modo a questionar a forma de composição prevista, inicialmente, em sucessivos Decretos do Poder Executivo do Distrito Federal<sup>35</sup>, bem como as deliberações do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CONPLAN). A ação visava impedir a obtenção, pelo Governo do Distrito Federal (GDF), do monopólio de todas as diretrizes urbanas e territoriais da cidade.

A referida ação civil pública fora sentenciada pelo Juízo de primeira instância, declarando-se a inconstitucionalidade material de atos normativos distritais e ilegalidade dos atos administrativos exarados pelo GDF<sup>36</sup>, senão vejamos:

Ante o exposto, forte nas razões, julgo PROCEDENTE o pedido do MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, (...), declarar a nulidade dos referidos dispositivos dos atos administrativos editados pelo Excelentíssimo Senhor Governador do DISTRITO FEDERAL, bem como, declarar a nulidade de todos os atos praticados pelo CONPLAN - CONSELHO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL URBANO DO DF, a contar da data do deferimento da primeira liminar proferida por este Juízo (13/12/2012).<sup>37</sup>

Após a interposição de recurso de apelação, ao qual fora atribuído efeito duplo (devolutivo e suspensivo), houve a edição de novo Decreto pelo Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, Decreto nº 35.131/2014, o qual, mesmo diante de Sentença Judicial que declarava nulos os atos de constituição e deliberação do CONPLAN, fundou a realização novas deliberações ao longo do mês de março/2014, a saber nos dias nos

---

<sup>35</sup> BRASIL. Decretos Distritais nº 34.662/2013, que havia alterado o artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, dos Decretos nº 27.978/2007 e 35.313/2014.

<sup>36</sup> BRASIL. Artigos 1º e 3º do Decreto n. 34.662/2013, que havia alterado o artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, dos Decretos nº 27.978/2007.

<sup>37</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Sentença exarada pelo D. Juiz da Terceira Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, autos do processo n. 2012.01.1.193724-4, em 21/01/2014. Disponível em: [www.tjdft.jus.br](http://www.tjdft.jus.br). Consulta em: 01/04/2014.



dias 07, 10, 11, 12 13 e 14.

Assim, o *Parquet* distrital, novamente, acionou o Poder Judiciário, por intermédio de uma Medida Cautelar em Recurso de Apelação, pleiteando a concessão de efeito suspensivo ativo ao recurso de apelação, de modo a determinar a imediata paralisação das atividades do CONPLAN, até que fosse julgada definitivamente a ação civil pública, bem como para anular as deliberações das Assembléias realizadas a partir do dia 21/01/2014, data em que fora proferida a sentença acima referenciada.

Desta feita, no último dia 28/03/2014, fora proferida decisão acerca da aludida Medida Cautelar pela Desembargadora-Relatora do recurso de apelação, *in verbis*:

(...) defiro parcialmente a medida de urgência pleiteada para, conferir efeito suspensivo ativo ao apelo interposto nos autos da ação nº 2012.01.1.193724-4, determinar a suspensão da eficácia de todas as deliberações e atos do CONPLAN efetivados após a edição do Decreto nº 35.131/2014, até a análise do mérito da presente medida cautelar.<sup>38</sup>

Pois bem, da análise desses dois exemplos, tem-se que a implementação açodada de novo sistema público de educação, bem como a deficiência no processo de constituição e deliberação do Conselho responsável pelo planejamento territorial e urbano, ambos ocorridos no Distrito Federal, indica, sinteticamente, que o propagado ativismo judicial não pode ser interpretado como mera tentativa de avocação indevida de competências e vontade própria de membros do Poder Judiciário, mas, sim, o resultado da soma de destacados fatores produzidos pela própria sociedade, tais como: *i*) o crescimento das obrigações assumidas pelo Estado frente aos seus contribuintes; *ii*) a paulatina evolução do processo de conhecimento e amadureci-

---

<sup>38</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Decisão Monocrática exarada pela Excelentíssima Desembargadora-Relatora da 2a Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, autos do processo n. 2014.00.2.005535-4, em 28/03/2014. Disponível em: [www.tjdft.jus.br](http://www.tjdft.jus.br). Consulta em: 01/04/2014.

mento democrático da população; *iii*) o longo e essencial processo de obtenção da plena autonomia e independência técnica e funcional do Poder Judiciário; e, por vezes, *iv*) a inabilidade dos demais Poderes (legislativo e executivo) em promover e desenvolver adequadamente e em tempo hábil políticas públicas de Estado, mediante prévio debate com os respectivos setores especializados e com a sociedade civil organizada<sup>39</sup>.

Contudo, adverte Bernardo Abreu de Medeiros sob os riscos da atuação exagerada do Judiciário.

No caso brasileiro, embora se vislumbre uma série de decisões de algum caráter ativista, não se consegue constatar um padrão de atuação conservadora ou progressista. Há, especialmente no STF em diversas ocasiões, um ativismo de caráter jurisdicional, isto é, um procedimento, construído a partir das mais relevantes decisões, objetivando, precipuamente, não a concretização de direitos, mas o alargamento de sua competência institucional.<sup>40</sup>

A seara de discussão, que ora se delineia, perfaz seu escopo no domínio da efetividade das políticas públicas e dos direitos sociais. Na tentativa de traçar contornos definitivos ao problema, o STF enfrentou a questão na ação de controle concentrado de constitucionalidade, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45<sup>41</sup> (ADPF 45), da seguinte maneira:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JU-

---

<sup>39</sup> ALONSO Jr. Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 229-232.

<sup>40</sup> MEDEIROS, *Op. Cit.*, p. 531.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 (ADPF 45 / DF) Rel. Min. CELSO DE MELLO. Julgamento 29/04/2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJ, Data-04/05/2004. P – 00012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Consulta em: 21/02/2014.

RISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

[...]

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (...), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, 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" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível"

(...), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. (...)

[...]

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do

Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. (...)

[...]

Visto sob outro ângulo, a temática do ativismo judicial deve estar inserida em um círculo virtuoso, no qual será necessário amadurecimento dos atores envolvidos nesse processo, e, em especial, o aprimoramento técnico e institucional dos Poderes Legislativo e Executivo, a fim de cumprirem de maneira eficiente suas funções e de modo a não tornar o ativismo judicial uma válvula de escape de controle social, apta a combater a ineficiência dos demais poderes do Estado.

## VII. DA RELEVÂNCIA E LIMITES DO ATIVISMO JUDICIAL

De outro giro, muito embora atestada a relevância da atividade jurisdicional, especialmente no que tange às matérias atinentes aos direitos coletivos, difusos e individuais homogê-

neos, surge o questionamento acerca dos eventuais limites dessa atividade, tendo em vista o princípio da tripartição dos poderes. Esta questão evidencia-se na obra de Gisele Cittadino, se não vejamos:

Em outras palavras, a indagação é se o Poder Judiciário, para não violar a deliberação pública de uma comunidade política que atua autonomamente orientada pelos valores que compartilha, deve atuar como regente republicano da cidadania ou abdicar de garantir direitos constitucionalmente assegurados.<sup>42</sup>

Nesse sentido, é fundamental que o Poder Judiciário atue de modo proativo quando legitimamente provocado, entretanto, sem, naturalmente, extrapolar os limites de seu alcance, afetando, assim, a autonomia dos demais poderes orgânicos do Estado. A este respeito cita-se outro trecho da obra acima referida:

(...) É precisamente por isso que em um Estado Democrático de Direito, a corte constitucional deve (...) entender a si mesma como protetora de um processo legislativo democrático, isto é, como protetora de um processo de criação democrática do direito, e não como guardiã de uma suposta ordem suprapositiva de valores substanciais. A função da Corte é velar para que se respeitem os procedimentos democráticos para uma formação da opinião e da vontade políticas de tipo inclusivo, ou seja, em que todos possam intervir, sem assumir ela mesma o papel de legislador político.<sup>43</sup>

Por outro lado, é, igualmente, necessário que os demais poderes do Estado atuem de modo eficiente, atentos às dinâmicas e inesgotáveis demandas advindas das transformações dos anseios sociais, não agindo, tão somente, de maneira reativa às crises, bem como não reagindo de maneira desproporcional nas ocasiões em que a atuação jurisdicional se fizer necessária. Justamente em função da omissão e da atuação ineficaz dos demais poderes estatais é que se deve estabelecer, portanto, um ciclo estrutural produtivo e virtuoso de diálogo e ações perma-

---

<sup>42</sup> CITTADINO, *Op. Cit.*, p. 108.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 109.

mentes, suprimindo-se naturalmente os excessos e as omissões, sem a necessidade de uma “guerra institucional” de “medição de força” entre os poderes constituídos, o que seria desastroso para uma democracia ainda em desenvolvimento, como no caso da brasileira.

## VIII. CONCLUSÃO

A breve análise realizada a partir do cotejo introdutório da evolução do Estado evidencia o processo evolutivo, ao qual o Poder Judiciário fora submetido, decorrente das transformações históricas, políticas e sociais até se atingir a concepção contemporânea, onde o Judiciário, enquanto Poder constitucionalmente constituído e autônomo do Estado, estabelece relação harmônica com seus congêneres, o Legislativo e o Executivo.

É notória a relevância do reexame da evolução legislativa em confronto com o papel exercido pela atividade jurisdicional, tendo em vista que as demandas do corpo social possuem uma insolúvel capacidade de se multiplicar em fenômenos diversificados e, por tal motivo, nem sempre albergadas por regramentos legais próprios.

Nessa esteira, surgiu um dos pontos em destaque, qual seja, a relação nem sempre institucional e harmoniosa travada entre o Legislativo e o Judiciário, especialmente no que se refere à inserção deste em matérias e situações não legalmente previstas e regulamentadas por aquele.

De igual maneira, o Judiciário aumenta sua atuação sobre temas eminentemente político-administrativos, de competência, senão exclusiva, preponderante do Poder Executivo, diferentemente do período em que se vislumbrava um Judiciário fazendo papel de coadjuvante, de aplicador das vontades diretas do Estado.

A partir daí, o exame não recai somente na inegável relevância da atividade jurisdicional para a proteção e garantia

dos direitos individuais, mas também sob o ativismo judicial, com base na promoção das ações coletivas.

As Ações Cíveis Públicas perfazem-se, enquanto modalidade de ação coletiva, em um dos essenciais meios de se tutelar interesses não individuais, pelas quais o Poder Judiciário, mediante provocação, pode se ver impelido a praticar o denominado “ativismo judicial”, em searas precipuamente atribuídas aos demais poderes.

Em decorrência desta crescente atividade jurisdicional, nasce uma capacidade cada vez maior de se entender e se produzir direitos e obrigações a partir do Poder Judiciário, especialmente por intermédio de decisões e tendências jurisprudenciais, respaldado por inúmeros doutrinadores. Tal fato evidencia a sua relevância, não somente como Poder do Estado, mas, principalmente, por sua qualidade de transformador e pacificador social indissociável do meio político-institucional ao qual se encontra inserido.

Em que pese a legitimidade e a nobreza da previsão constituinte de medidas de proteção dos interesses coletivos, o ativismo judicial não pode se tornar mecanismo de abusos e interferência arbitrária nos demais Poderes do Estado. Tal atividade, contudo, não se trata e não pode vir a se tratar de produto de geração espontânea do Poder Judiciário, mas, sim, de iniciativa de sujeitos de direito legitimados e ávidos por uma atuação eficaz do Estado, potencializando, sobremaneira, a relevância e a alta responsabilidade da atuação jurisdicional.

Em meados de 2013, como supracitado, o Brasil foi tomado por manifestações nas quais a população - excluindo-se aqueles que tentaram, inicialmente, dar um contorno político previamente direcionado aos protestos e os depredadores de patrimônio público e privado -, em regra, clamava por mais eficiência e mais responsabilidade quando do exercício de todas as funções públicas.

Uma dessas bandeiras, seguramente, é a de um Poder



Judiciário nacionalmente homogêneo em seus padrões de eficiência e menos burocratizado. Certamente, não se ouviu protestos contrários às Decisões Judiciais que, por vezes, corrigem omissões legislativas e/ou erros em programas governamentais, em que pese se reconheça que o “cenário ideal” não demandaria a intervenção judicial para tais hipóteses.

O ideal almejado será revisar – mediante legítima participação da sociedade - o papel atual do Estado inchado e ineficiente a fim de se atingir um modelo reduzido, técnico, desburocratizado e, portanto, mais eficiente em suas atribuições, assim como que não apenas os magistrados (ativismo judicial), mas que, igualmente, os parlamentares e governantes hajam com “ativismo legislativo e executivo”, respectivamente, assim compreendidos como: discurso propositivo, moralidade, zelo pelo interesse público, planejamento, eficiência, dentre outros, pois o jogo democrático demanda fortalecimento e independência das instituições e dos membros que as compõem e não sobreposição de um poder sobre o outro. Esse “controle” natural e virtuoso reduzirá a jurisdicionalização de demandas e será a melhor baliza de independência e harmonia estabelecida entre os Poderes do Estado, e entre estes e a sociedade.



## IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO Jr. Hamilton. *Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BITTAR, Eduardo Carlos B. *O direito na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial*. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As novas faces do Ativismo Judicial*. 2ª tiragem. Salvador: JusPODIVUM, 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Decreto distrital nº 27.978/2007.
- BRASIL. Decreto Distrital nº 34.662/2013.
- BRASIL. Decreto Distrital nº 35.313/2014.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Acórdão n. 672367, 20130020050238AGI, Relator: Des. ROMEU GONZAGA NEIVA, 5ª Turma Cível. Data de Julgamento: 10/04/2013. Publicado no DJE: 26/04/2013. Pág.: 128.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Sentença exarada pelo D. Juíz da Terceira Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, autos do processo n. 2012.01.1.193724-4, em 21/01/2014. Disponível em: [www.tjdft.jus.br](http://www.tjdft.jus.br). Consulta em: 01/04/2014.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Decisão Monocrática exarada pela Excelentíssima Desembargadora-Relatora da 2ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, autos do processo n. 2014.00.2.005535-4, em 28/03/2014. Disponível em: [www.tjdft.jus.br](http://www.tjdft.jus.br). Consulta em: 01/04/2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 (ADPF 45

- / DF) Rel. Min. CELSO DE MELLO. Julgamento 29/04/2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJ, Data-04/05/2004. P – 00012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Consulta em: 21/02/2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Mandado de Injunção 670/ ES - ESPÍRITO SANTO. Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA. Rel. p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 25/10/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJe-206, 31/10/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Consulta em: 21/02/2014.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial n o 1.069.810 - RS (2008/0138928-4). Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe, 06.11.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Consulta em: 21/02/2014.
- BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CITTADINO, Gisele. *Poder Judiciário, Ativismo Judiciário e Democracia*. ALCEU: 2004, v. 5, n. 9.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Novas Funções Judiciais no Estado Moderno*. RT: 1986, v. 614, n. 1.
- DE PAULA, Daniel Giotti. *Uma leitura crítica sobre o ativismo e a judicialização da política*. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As novas faces do Ativismo Judicial*. 2ª tiragem. Salvador: JusPODIVUM, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- FERRAZ, Otávio Luiz Motta. *Justiça Distributiva para Formigas e Cigarras*. Novos Estudos. CEBRAP, v. 77, 2007. Meio de Divulgação: Vários; ISSN/ISBN: 01013300.
- IKAWA, Daniela R. *Hart, Dworkin e Discricionariedade*.

- LUA NOVA: 2004, n. 61, ISSN 0102-6445.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito Administrativo*. 8ª ed., rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- LOPES, João Batista. *Tutela antecipada no processo civil brasileiro*. 3ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 182.
- MEDEIROS, Bernardo Abreu de. *Ativismo, delegação ou estratégia? A relação inter poderes e a judicialização no Brasil*. In: FELLETT, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As novas faces do Ativismo Judicial*. 2ª tiragem. Salvador: JusPODIVUM, 2013. p. 530-531.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed., rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MIRANDA, Jorge. *Os novos paradigmas do Estado social*. Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>. Acesso em: 20 abr 2014.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 69-70.