

ATIVISMO JUDICIAL E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

Heliana Maria Coutinho Hess**

RESUMO: O controle judicial de políticas públicas e atos de governo tem se manifestado por meio de instrumentos de ações coletivas e parcerias entre os poderes. Os limites da intervenção são ditados pelo Conselho Nacional de Justiça e por meio do princípio da razoabilidade na adequação do núcleo do mínimo existencial e da reserva do possível orçamentário. O controle e a intervenção judicial são realizados por meio de sanções ao Executivo e controle de constitucionalidade de normas do Legislativo, reforçando o ideal de freios e contrapesos no Estado democrático de direito.

PALAVRAS-CHAVE: Ativismo judicial. Políticas públicas. Intervenção judicial. Controle dos atos administrativos. Sanções judiciais.

Introdução: tendências atuais da intervenção judicial em políticas públicas no Estado democrático de direito

A reforma do Poder Judiciário está inserida na ampla reorganização político-social do Estado Brasileiro a partir da década de 1980. Reformas que foram influenciadas por rearranjos das políticas públicas para formar o Estado constitucional contemporâneo, iniciado por acontecimentos históricos e pela evolução dos direitos humanos, ao final do século XIX e início do XX.

Logo surgiu o primado do Estado de direito, designado por Kelsen nos países ocidentais liberais, marcando a submissão do Estado ao império do direito e a divisão e autonomia dos poderes. Na sequência da evolução histórica, ampliaram-se os pactos internacionais para a proteção dos direitos humanos (COMPARATO, 2010, p. 32) e para o acesso à justiça, sob a influência dos princípios constitucionais, disseminados pelo pós-positivismo na arena judiciária do Estado neoliberal, em meados do século XX e início do XXI.

Há interdisciplinaridade entre a Ciência do Direito e a Ciência Política para a análise de políticas públicas no Estado democrático de direito. A primeira traz elementos normativos de segurança jurídica para a intervenção judicial na análise da legalidade, moralidade e eficiência dos atos de governo na escolha das políticas públicas, consoante o artigo 37, *cáput*, da CF. Já a segunda traz elementos que fundamentam o poder discricionário dos atores políticos e a legitimidade do representante do Executivo na escolha de políticas públicas (BUCCI, 2006; FIGUEIREDO, 2006; GRINOVER, 2008, p. 9-28; DAVI, 2006, p. 223-24; ANJOS, p. 265-303).

A função jurisdicional está em constante *check and balances* (MOTA, 1996, p. 75) com a função de governança, ditada pelo Executivo, legiferante, realizada pelo Legislativo, na representatividade do Estado democrático de direito (MAUS, 2009, p. 252).

* Enviado em 4/11/2010, aprovado em 25/4 e aceito em 17/6/2011. Texto apresentado no seminário *Judiciário, Ativismo e Política*, em 27/10/2010, no 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em Caxambu - Minas Gerais.

** Doutora em Direito do Estado - Universidade de São Paulo; pesquisadora do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas; juíza de direito em Campinas. Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: helianahess@gmail.com.

O princípio da separação e controle entre as funções (poderes) do Estado é tema de estudo nas teorias política e jurídica. A doutrina clássica de Montesquieu traça os contornos do controle político, das atividades do Estado, balanceadas reciprocamente para não haver abusos e controle de limites de atuação. No Livro 10, Capítulo VI, “Da Constituição da Inglaterra”, Montesquieu descreve as linhas mestras da teoria dos freios e contrapesos, existentes entre o Parlamento e a Monarquia.

Porém, quanto à função judicial, descreve-a de forma mais discreta como *la bouche de la loi*, pela forma de julgamento diferenciada dos jurados (homens do povo) e magistrados (nobres da corte). De forma empírica, analisa a formas de atuação entre os poderes do Estado monárquico, pois exercia o cargo de presidente da Corte de Bordeaux, da qual se exonerou para percorrer o mundo e escrever sua obra clássica, em fins do século XVIII.

Já a litigiosidade, permeada pelo “espírito das leis”, é analisada axiologicamente pelos anseios dos homens. Estes não aceitam as leis da natureza, violando-as, ou não se submetem ao jugo dos soberanos, revoltando-se e exigindo seus direitos, porque “[...] o homem como ser inteligente, viola sem cessar as leis estabelecidas por Deus, e muda as que ele próprio estabelece” (MOTA, 1996, p. 76).

Assim, pela dinâmica luta entre os poderes do Estado, cabe a análise interdisciplinar entre a teoria do direito e da política, pois a intervenção do Judiciário contrapõe-se aos dois outros poderes do Estado. O Poder Judiciário encontrava-se, até meados do século XX, des-preparado para decidir os massificados e multifacetários conflitos que surgiram com rápidas mudanças na textura social disforme e marcada pelas transformações econômicas e sociais globalizadas. No cenário nacional para a pacificação de conflitos, ainda persiste a tradicional via jurisdicional, pois o Poder Judiciário está legitimado pela Constituição a cumprir a função de intervir em conflitos, sejam individuais ou coletivos.

Para a intervenção eficaz do Judiciário, era necessário pensar em mudanças de paradigmas da cultura, da gestão do sistema judicial e da legislação processual, para abranger processos em massa, pautados, em direitos coletivos, por meio da “*new management administration* do direito anglo-saxão, adaptado ao nosso sistema de *civil Law*” (CALHAO, 2009, p. 128-129).

Nessa linha, observamos, no contexto histórico, que as modificações empreendidas para a redemocratização da justiça tiveram início na década de 1980 com o movimento europeu de ampliação e efetividade da prestação jurisdicional.

As três ondas que avançaram sobre os mares brasileiros têm origem no direito europeu, com a introdução da *access to justice movement*, descrita na obra de Cappelletti e Garth (1998, p. 25). Esses autores analisam as mudanças para a ampliação do acesso à justiça e as modificações para a adequação do sistema judicial, por esboços de ações coletivas e meios alternativos de solução de conflitos. O *Projeto de Florença* propunha, na sequência: a) acesso e assistência ao mais pobre; b) jurisdição em massa dos processos coletivos de tutela de interesses difusos; c) atuação de leigos para a conciliação, como meio de resolução de conflitos.

Logo depois, surgiram importantes reformas administrativas do Estado brasileiro. A reforma política do Estado, introduzida, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira mudou o referencial da “administração clássica” para o da “administração gerencial, como resposta à crise do Estado na economia globalizada” (PEREIRA, 1996, p. 3).

Nessa arena política, o Estado deveria ser o promotor do desenvolvimento tecnológico, por meio de capacitação humana e material para garantir a competitividade no mercado internacional, mas continuaria a ser o regulamentador e interventor nas áreas de educação, saúde, cultura e infraestrutura, para compensar os desequilíbrios de distribuição de bens e serviços. Essas mudanças eram necessárias, haja vista a crise econômica, administrativa e de moralidade que atravessava o país, após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello. Mudar os rumos de nossa história política era passar da administração burocrática clássica para a administração gerencial (PEREIRA, 1996, p. 5).

Ora, a crise que já era marcada pela ineficiência e burocracia da função jurisdicional do Estado, pelo distanciamento do “tempo do Judiciário com o tempo da realidade social”, pela demora de procedimentos de decisões jurisdicionais, entrou em confronto com a aceleração da política social do Estado. Por meio da Carta Política de 1988, legitimou-se a intervenção, conotada como “ativismo judicial”, por meio do controle misto (difuso e concreto) de constitucionalidade de leis e atos de governo.

As modificações introduzidas à administração pública, visando aos objetivos do Estado democrático de direito (art. 1º, *cáput*; artigo 3º, da Constituição Federal), passaram a ter peso fundamental para definir as políticas públicas de desenvolvimento e melhoria dos serviços judiciais. Por essa razão, não se eximem do controle do Judiciário as políticas públicas, cujas premissas e princípios, organizados numa Carta Política, são marcados por momentos históricos de transição democrática, com a evolução dos direitos humanos da 1ª (individuais subjetivos) à 4ª geração (direitos sociais, coletivos, difusos e dos povos) (PIOVESAN, 2010).

O ativismo judicial está sendo debatido nos meios acadêmicos das ciências sociais, designado pela terminologia aberta da “judicialização da política” e “politização do direito” (NALINI, 2008; VIANNA et. al., 1999; ARANTES, 1997). Porém, essa conceituação imprecisa e ampla, cuja invocação refere-se à intervenção na arena política pela atuação proativa dos juízes, tribunais, principalmente da Corte Constitucional, tem sido criticada por não estabelecer critérios, limites e dados empíricos na área das ciências sociais e da teoria do direito (KOERNER; MACIEL, 2002).

É importante que analisemos com mais profundidade as consequências introduzidas pela transformação do Poder Judiciário na intervenção e controle de políticas públicas. Esse avanço representa, de um lado, a pretensão de garantir direitos sociais e difusos; mas, de outro, contrapõe-se às decisões políticas de poderes legitimados pela democracia representativa, desestabilizando a previsão orçamentária anual destinada ao Executivo, após aprovação do Legislativo.

Por essa razão, o controle judicial de políticas públicas ainda é de difícil concretização pela “tendência de relaxar os laços que mantêm coesa a trama social”, na lição de Riccardo Campa (1985, p. 224).

Para situar a problematização deste estudo na teoria do direito, encontramos a precisa conceituação de Oswaldo Canela Jr. (apud GRINOVER, 2008) para políticas públicas:

Conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário), que visam à realização dos fins primordiais do Estado. Como toda atividade política exercida pelo Legislativo e pelo Executivo deve compatibilizar-se com a Constituição, cabe ao Poder Judiciário analisar em qualquer situação, desde que comprovado, o que se convencionou chamar de “atos de governo” ou “questões políticas”, sob o prisma do atendimento dos fins do Estado. (GRINOVER, 2008, p. 11-12)

Neste contexto, alinha-se ainda o controle de políticas públicas às modificações da função jurisdicional do Estado, que passou por transformações sociais, designadas atualmente por variados rótulos, segundo Sérgio Guerra:

Alta modernidade, modernidade experimental, pós-modernidade, ordem pós-tradicional, pós-intervencionista, reflexiva, processualizada, neocorporativa, mediática, sociedade global ou sociedade de riscos, sob os auspícios do constitucionalismo ou neoconstitucionalismo da teoria do direito. (GUERRA, 2010, p. 237)

A modernização da gestão judicial deve ser incentivada para adequar-se aos novos anseios dessa sociedade de riscos e contrastes, influenciada por pressões político-econômicas internacionais e nacionais.

2 O Banco Mundial e os pactos republicanos na gestão judiciária

Começamos pela análise do Documento Técnico nº 319, do Banco Mundial (DAKOLIAS, 1996) que fomentou grande discussão sobre a reforma do Judiciário na arena política e econômica da América Latina e do Caribe.

Nos termos do documento redigido, a pretendida reforma do Judiciário sugere pautar a melhoria da prestação jurisdicional por meio de modificações citadas em texto padrão redigido e enviado aos Estados. Essa reengenharia do Judiciário deveria estabelecer padrões considerados imprescindíveis para a modernização de todo o sistema judicial, seja no âmbito a) *institucional*, pela independência do Judiciário através de alterações no seu orçamento, nomeações de juizes, sistema disciplinar; b) *administrativo*, pelo gerenciamento adequado de processos e reformas na administração das unidades judiciárias, de processos de trabalho e de formação de pessoal especializado em informática e gerenciamento cartorial redefinição e/ou expansão do ensino jurídico e programas de treinamento para estudantes, advogados e juizes; c) *procedimental*: da leis processuais e da adoção de reformas processuais; mecanismos alternativos de resolução de conflitos; ampliação do acesso da população a justiça; incorporação de questões de gênero no processo da reforma.

Neste último aspecto, ingressam os instrumentos de defesa de direitos coletivos e difusos: ação civil pública (Lei nº 4.717/65) e ação popular (art. 5º, LXXIII da CF), mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CF), que ampliaram a defesa em juízo dos direitos sociais e econômicos: art. 7º (sociais); art. 170 (econômicos); art. 194 (seguridade social); art. 196 (saúde); art. 205 (educação); art. 215 (cultura); art. 225 (meio ambiente).

Há, porém, críticas relevantes, visto que este documento de modernização do Judiciário “desenha um quadro de padronização de decisões, voltadas para a segurança jurídica, mas em prol de interesses privados e internacionais que influenciariam as demandas políticas, levadas ao Judiciário” (LIMONGE; STEFANO, 2007, p. 14).

Ademais, a modernização do Judiciário e os limites no controle de políticas públicas pelo ativismo judicial, na crítica de Lenio Luiz Streck, originam-se:

No deslocamento do centro de decisões do Legislativo e do Executivo para o plano da jurisdição constitucional, no Estado Social e Democrático de Direito, que propicia, por meio de mecanismos jurídicos, a forte atuação do Poder Judiciário, pela Carta Política que o legitima e fortalece. (STRECK, 2004, p. 19-20)

O atual avanço do controle judicial de políticas públicas depende de parceria e consolidação de cooperação ativa entre os poderes do Estado para o desenvolvimento social. Por isso, cabe ao próprio Judiciário investigar o fundamento dos atos de governo e objetivos pretendidos, em conformidade com artigo 3º da Constituição Federal, sem pretender, com isso, ter sempre a última palavra em questões complexas de escolhas políticas, pois “os poderes, além de independentes devem ser harmônicos entre si para que os objetivos fundamentais do Estado sejam alcançados” (GRINOVER, 2008, p. 12).

Porém, para que não haja forte contraposição e paralisação de políticas sociais, o Poder Judiciário deve agilizar os procedimentos pela remodelação da gestão administrativa; adquirir mais independência financeira, apartada do Executivo, para custeio de despesas com recursos humanos e informatização; e gerenciar as escolhas regulatórias de direitos pelo modelo intervencionista social ágil e eficiente, com aceitação com reservas das sugestões do Banco Mundial visando à modernização deste poder.

A intervenção pautada pelo ativismo judicial no controle de políticas públicas é concretizada pelo rearranjo de forças políticas dos Poderes do Estado, estabelecendo parâmetros para a atuação dos juizes como agentes políticos do Estado de Direito (HESS, 1998).

O I e II pactos republicanos,¹ marcados pelo avanço de relacionamento entre o Poder Judiciário e o Legislativo, visam a adotar instrumentos para racionalizar e modernizar a justiça, fortalecendo o controle judicial de políticas públicas do Executivo.

Assim, a intervenção em políticas públicas na arena judicial, faz parte do movimento da aproximação e de abertura do núcleo fechado do direito, antes positivista, por meio da interface com a política e com a administração pública (BUCCI, 2006, p. 2).

Na ciência do Direito, a definição de “poder” do Judiciário em intervir nas relações sociais, como um ator político, encontra limites na própria legitimidade e legalidade de sua atuação. Já fazia essa distinção Max Weber (apud BOBBIO, 1995, p. 940),

pois tratava a função judicial, como poder legal, característico da sociedade moderna, com fundamento na crença na legitimidade de ordenamentos jurídicos que definem expressamente a função deste poder. A fonte do poder é, portanto, a lei, à qual ficam sujeitos não apenas aqueles que lhe prestam obediência, como os cidadãos e os agentes públicos, mas também aquele que manda em atos do governo.

Ao Poder Judiciário, é deferido o controle de atos da administração pública, em análise da discricionariedade administrativa.

Essa atividade de escolha pelo Executivo, conforme Celso Antonio Bandeira de Mello:

Não se adscrive apenas ao campo das opções administrativas com base em critérios de conveniência e oportunidade, embasadas em conceitos vagos e indeterminados, mas também deve ser qualificada pela “finalidade descrita pela lei” e ter um “conteúdo determinável”, ou seja, uma densidade mínima de certeza jurídica e segurança pública da atividade concretamente realizada, evitando transgressões do agente público, as quais devem ser controladas pelo Judiciário. (MELLO, 2007, p. 30-31)

O controle dos atos administrativos é também possível quando ocorre vinculação do ato administrativo, pelos critérios de competência, finalidade, forma, motivo e objeto, que devem ser válida e legalmente manejados pela administração pública (PEGORARO, 2010, p. 35).

Ainda é certo que a atividade estatal, tanto a função administrativa como a função jurisdicional, norteia-se pelos princípios de efetividade, celeridade, transparência, moralidade, como enfatiza Calhao (2009, p. 23), “projetados que foram na doutrina *jus administrativista*, contemporânea”.

Os limites do controle judicial em intervir em políticas públicas têm como ponto de partida o núcleo do mínimo existencial dos direitos humanos individuais e sociais (art. 5º e 7º da CF/88). Daí formularem-se mecanismos de parceria para concretizar o pacto republicano, para a efetividade judicial na concretização de um direito comprometido com as mudanças sociais qualitativas da sociedade.

É importante analisar que o discurso sobre a atual crise do Poder Judiciário e o seu poder de intervenção social abrange também o descompasso com outras ciências sociais que muito poderiam contribuir para trazer subsídios para o sistema judicial, que, na concepção sistêmica de Luhmann (apud QUEIROZ, 2003, p 78), é complexo, reproduz-se por *autopoiesis* e precisa se abrir e manter a comunicação social com outros sistemas sociais para a compreensão da complexidade social.

Ora, sem parcerias e comunicação com outros atores políticos e da sociedade civil, o Poder Judiciário tem encontrado dificuldade de superação da crise interna, que se arrasta por muitos anos.

A compreensão do ativismo judicial na prática revela-se, como exemplo, em ações individuais e coletivas de distribuição de remédios, aumento de vagas em creches, exigência de critérios na educação, concretização de regularização fundiária de moradias populares a população de baixa renda para o desenvolvimento social e urbano. Enfim, comporta perspectivas sociológicas, antropológicas e políticas.

Mas isso somente será eficaz pelo aparelhamento do Judiciário para enfrentar a complexidade dessa demanda por meio de ações coletivas; por planejamento e metas a médio e longo prazo de gestão judiciária, que importem melhoria da prestação jurisdicional em razoável duração do processo e celeridade e eficiência, no tempo do direito e no tempo presente.

O elevado índice de congestionamento da justiça - mais de 71% em 2009 (CNJ, *Justiça em Números*, 2008-2009) - demonstra que a taxa cresce exponencialmente com a complexidade da demanda e não encontra vazão dentro do sistema judicial. Como ressaltou a ministra Eliana Calmon em seu discurso de posse como corregedora nacional de justiça:

Pela primeira vez em dois séculos, a Justiça brasileira foi avaliada em números e em custo [...], foram feitos diagnósticos oficiais do funcionamento da prestação jurisdicional, dos serviços cartorários [...] veio a conhecimento de todos, até dos próprios protagonistas da função judicante, o resultado de uma Justiça cara, confusa, lenta e ineficiente (CNJ, 8/9/2010).

O controle de políticas públicas eficientes baseia-se na concretude de normas programáticas de direitos sociais e difusos. Depende também da ampliação de competências de órgãos públicos e da atuação ativa do Ministério Público, da eficiente comunicação entre os órgãos e da agilização virtual, para substituir a cultura burocrática da “papelização” dos processos que aguardam por anos a execução em escaninhos de cartórios burocráticos.

3 O ativismo judicial em programas de ação do Conselho Nacional de Justiça

Ora, para sustentar a governabilidade e o equilíbrio entre os poderes do Estado, é premente que sejam traçadas metas a longo e médio prazos, tanto no âmbito nacional, como dos entes federados, para todo o Poder Judiciário.

A concepção de metas para o Judiciário deverá considerar as grandes diferenças socioeconômicas das regiões e a descentralização administrativa dos tribunais, estabelecida pela Constituição Federal, na distribuição de competências materiais e normativas administrativas (BARBOSA, 2007, p. 7).

A legitimidade do Poder Judiciário, como garantidor dos direitos fundamentais, do mínimo existencial da dignidade humana, exige o enfrentamento de sua própria legitimidade como ator político para contribuir com o desenvolvimento social num país de grandes dimensões como o Brasil.

O CNJ, por meio de seus programas de ação comunitária - Lei Maria da Penha, Cidadania, Direito de Todos, Doar é Legal, Advocacia Voluntária, Começar de Novo, Justiça Aberta, Justiça em Números, Movimento pela Conciliação, Prêmio Inovare, Fóruns Permanentes de Saúde, Proname, Mutirão Carcerário -, entre outros de gestão administrativa judicial, tem estimulado e ampliado o protagonismo do Poder Judiciário

no controle e eficácia de políticas públicas regionais, assim como os convênios firmados em programas de parceria e cooperação com o Ministério Público, defensorias, universidades e administração direta e indireta dos estados e municípios.

Além disso, o conselho tem atuado como gestor nacional de programas de gestão e de tecnologia de informação, em prol de metas a médio e curto prazos, previstas para todos os tribunais e justiças de 1º grau, visando a aperfeiçoar a administração judiciária (CNJ, Metas Prioritárias 2010).²

Dificuldades há e muitas, pois não é fácil modificar essa “cultura de belicosidade e de litigância judicial, não voltada para a busca do *iter pacis*”, nos termos sintetizados por Roberto Ferrari de Ulhôa Cintra (2008, Introdução) enraizada em nossa sociedade, contando com os entes do Estado a ocupar a maior parte dos processos judiciais, na qualidade de parte autora ou ré.

Embora a criação do CNJ tenha sido duramente criticada nas discussões da EC nº 45/2004 (WAMBIER et al., 2005), há um lado positivo na criação de um órgão nacional de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário; na transparência e organização nacional por meio de auditorias e levantamento de dados sobre a Justiça, por inspeções judiciais; na criação de setores de pesquisa judiciária da gestão judicial.

Exemplos disso são o programa inserido em políticas públicas de inclusão social denominado “Mutirão Carcerário”, sob a presidência do ministro Gilmar Mendes, e os programas de moralidade e controle do ato administrativo por meio da “proibição do nepotismo” no Judiciário, na gestão da ministra Ellen Gracie Northfleet. Esses programas contribuíram para o controle da moralidade e transparência administrativa, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

Ademais, a contribuição do CNJ vai ao encontro dos programas destinados a aparelhar o sistema judicial como um todo. Por meio de programas de ação, resoluções e estudos, houve melhoria na racionalização de procedimentos para os serviços judiciais e extrajudiciais de delegação de cartórios, com a possível participação dos magistrados na elaboração do orçamento de cada tribunal (SANTOS, 2010).

O ativismo judicial, pela intervenção em tempo razoável e célere por meio de prestações adequadas às políticas públicas sociais, somente poderá ser eficiente para atender a demanda social, na medida de melhoria da prestação jurisdicional (art. 5º, LXXXVIII, CF).

A intervenção ativa e o controle eficiente de políticas públicas serão possíveis por meio da modificação da estrutura dos fóruns locais e tribunais, com parcerias e diálogo com outros atores políticos da administração e especialistas de cada área. A mudança requer também transparência e enxugamento da burocracia cartorial, bem como atualização do ensino jurídico, visando a buscar as boas práticas do incentivo da conciliação, mediação e arbitragem, como em uma pirâmide que se inicia na base para a solução de conflitos (CINTRA, 2008, p. 80).

4 Políticas sociais e intervenção do Judiciário em ações coletivas

A defesa dos direitos coletivos e difusos é ampliada do aspecto individual por meio de ações coletivas: a ação civil pública e a ação popular.

Ganha espaço o aqui “ativismo do Ministério Público” (ARANTES, 1998), na esferas de competência federal ou estadual, por meio de *ações civis públicas*. Ampliou-se o rol de direitos coletivos e difusos em prol de defesa do meio ambiente, do consumidor, dos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico por infração à ordem econômica e à economia popular, além de infração à ordem urbanística (art. 5º da Lei nº 7.347/1985; artigo 129, III, da CF).

As *ações populares* visam à moralidade administrativa (MACHADO, 2007, p.58) e encontram legitimação no cidadão, no exercício da cidadania do jurisdicionado para a defesa do patrimônio público, consistente em bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (art. 5º, LXXIII, CF e artigo 1º da Lei nº 4.717/1965).

As ações civis públicas (MANCUSO, 2007) para a defesa dos direitos à saúde, por entrega de medicamentos, leitos de hospitais, atendimento de planos de saúde (RUIZ, 2001, p. 253) e de gestão de recursos para a educação (APPIO, 2004, p. 10-14) já analisadas e decididas em precedentes acórdãos de tribunais, confirmadas pelo Supremo Tribunal Federal, visam a suprir a ineficiência crônica do Poder Executivo na concretização de políticas públicas nessa área.

Além disso, a importante via de comunicação entre os agentes políticos e o Judiciário é ressaltada *de lege ferenda* no anteprojeto do novo Código de Processo Civil (Comissão de Juristas nº 379/2009), encaminhado para discussão em 10/6/2010 à Câmara Federal, que visa a tornar factível a razoável duração do processo, a fim de cumprir o princípio constitucional da eficiência (TALAMINE; NUNES e MITIDIERO, 2010).

Nessa linha de raciocínio, a intervenção em políticas públicas pelo Judiciário necessita de requisitos e limites definidos para operacionalizar as pretendidas mudanças no contexto social.

Em outras palavras, como pretensão individual/social deve pautar-se pelo binômio que compreende, de um lado, a razoabilidade desta pretensão de direito individual ou coletivo, manejado por processo judicial para a defesa do *direito ao mínimo existencial*; de outro lado, pela existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar concretizadas e efetivas as prestações positivas que são exigidas do Estado. A decisão judicial deve se pautar pelo princípio da razoabilidade/proporcionalidade, ao analisar, em comparação de valores e direitos constitucionais, a *cláusula da reserva do possível orçamentário* por meio de verbas públicas disponíveis à política pública definida pela decisão judicial.

5 Os limites do núcleo mínimo existencial, da reserva do possível orçamentário e o princípio da razoabilidade

Compreender o alcance do direito ao mínimo existencial traduz-se na delimitação dos direitos constitucionais mínimos para a dignidade da pessoa humana. Integram

os conceitos de direitos fundamentais individuais e coletivos, nos quais o Estado deve agir positivamente para concretizá-los, sem a imposição de tributos.

Para Ricardo Lobo Torres (2009, p. 19), o fundamento do “núcleo ou ‘mínimo existencial’ está na ética e no exercício da liberdade do indivíduo, na proteção dos direitos humanos em sociedade e sua extensão abrange tanto direitos individuais quanto sociais de desenvolvimento humano”.

Acrescenta o autor que a teoria do mínimo existencial interage com os conceitos trazidos de doutrinas estrangeiras sobre os direitos fundamentais pela teoria da justiça (Kelsen, Rawls), pela teoria da argumentação jurídica (Alexy), e da teoria do estado de direito (Böckenförde) e que está em ligação muito estreita com o Direito Tributário, que exige prestações positivas do Estado por meio da reserva do orçamento e das leis financeiras do país (TORRES, 2009, p. 31-33).

O mínimo existencial interage com a Ciência das Finanças, com a Ciência Econômica - pelo estudo do *public choice* - e pela Ciência Política, na qual ganha espaço de concretização, já que é analisado sob o enfoque de políticas públicas e pela discussão sobre a “*judicialização* das políticas públicas” (TORRES, 2009, p. 34).

No âmbito de abrangência, está o direito a saúde, saneamento, moradia, educação, assistência e previdência social e o acesso à justiça, os quais, se descumpridos pela falta de prestações positivas do Estado, devem ser corrigidos pela pronta intervenção Judicial, fundada na Lei Maior.

Um caso emblemático tem sido o de entrega de medicamentos, leitos em hospitais públicos e tratamentos de saúde por meio de ações individuais e coletivas. O Judiciário intervém, nem sempre de forma adequada, em políticas públicas de saúde, pois há mais “rompimento ou quebra” da previsibilidade do orçamento destinado aos programas de saúde, privilegiando parcela da população em detrimento de outra, pelo viés do “acesso à Justiça”, em ações gratuitas.

Esse “núcleo básico de direitos sociais”, na dicção de J. J. Gomes Canotilho (1999, p. 482), poderá ser concretizado por instrumentos processuais, canalizados como ferramentas para o controle e intervenção do Judiciário nas políticas públicas.

Positivo é que, pela instrumentalidade de ações coletivas e em defesa do direito ao mínimo existencial, amplia-se o poder de polícia interventivo do Judiciário no controle de políticas públicas, seja nas obrigações de fazer, não fazer ou de prestar, para corrigir a omissão³ quanto à ação ilegal ou imoral do ato de governo público.⁴

A intervenção judicial, sob o manto do “ativismo judicial”, ancorado no império da Constituição, deve pautar-se, segundo Canotilho (1999, p. 264-265), “no controle jurídico de razoabilidade do ato do poder público”. Ressalta o professor os princípios e limites: a) *conformidade ou adequação*: impõe que a medida adotada para a realização do interesse público deva ser *apropriada à prossecução* do fim ou fins a ele subjacentes; b) *exigibilidade ou necessidade ou “menor ingerência possível”*: demanda a prova de que, para se obter determinados fins, não seria possível usar meios menos onerosos para o cidadão; c) *proporcionalidade em sentido restrito*: o Judiciário deve intervir com a carga coercitiva e justa medida para a consecução dos fins pretendidos.

Assim, em outras palavras, os limites dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade buscam adequar em *justa medida e na adequada proporção* os meios empregados para a consecução dos fins propostos em políticas públicas do Estado neoliberal e também motivar e garantir ao magistrado o exercício de “coautor de políticas públicas” (GRINOVER, 2008, p. 13) ou como “agente político de transformação social” no Estado democrático de direito, na perspectiva de praticar os fins, justificando-os pela dimensão normativa constitucional os meios empregados para obtê-los legalmente.

Por esses parâmetros, legitima-se, *v. g.*, a decisão de entrega de medicamento novos, fora da lista desatualizada do protocolo do órgão de saúde local editado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (art. 5º, *cáp*ut, *c/c* o art. 196, CF); a razoabilidade pela intervenção federal nos estados pela União, quando ocorre a ruptura dos princípios sensíveis (art. 25 *c/c* art. 34, CF); e a gestão de recursos para a educação, com audiências públicas pela implementação dos conselhos deliberativos, nas três instâncias políticas da federação (APPIO, 2004, p. 11); e os direitos de moradia, pela regularização fundiária pelo princípio da função social da propriedade em área invadidas (GRANDINI, 2008).

Outra questão diz respeito ao limite da intervenção e a concretização dessa medida nas políticas públicas por meio de sanções e *enforcements*, se a administração pública não cumprir a decisão judicial no tempo e na medida impostos pelo Judiciário.

Quais os limites do Judiciário para enfrentar as demandas sociais e intervir em políticas públicas locais, com a imposição de multas, prisões aos administradores ou políticos, que não cumprem as decisões definitivas de mérito julgadas por tribunais superiores?

6 As sanções e *enforcements* aplicados nas decisões judiciais

O conhecimento sobre as ações coletivas e a aplicação de sanções em execução de decisões judiciais deveriam ser compiladas por meio de levantamento de dados, como é feito na Alemanha para a adequação do sistema unificado do Judiciário anualmente por determinação do Ministério da Justiça (HOFFMANN-RIEM, 2000, p. 211) e para a modernização da prestação jurisdicional.

Esse levantamento de dados consistiria em estatísticas dos tribunais, a cada ano enviadas ao CNJ, para ciência das ações coletivas, que visem a políticas públicas de desenvolvimento urbano e regionais, porquanto servem como parâmetros e jurisprudência na distribuição da justiça social no país.

Essa ideia surgiu pela leitura da menção honrosa do VI Prêmio Innovare (2009). No projeto contemplado, o juiz estadual do Rio de Janeiro, Flávio Citro Vieira de Mello, propôs a criação do Banco de Ações Cíveis Públicas. Esse banco de dados especializado reúne todo o acervo de decisões judiciais de 1º e 2º grau sobre direitos coletivos e difusos de consumidor. Essa iniciativa torna mais célere e eficiente o controle de demanda coletivas, diminuindo as individuais, à medida que são divulgadas a todos os cidadãos e órgãos responsáveis pela defesa.

As ações coletivas instrumentalizam as políticas públicas pelo viés da ciência jurídica, principalmente pela conotação diferenciada daquelas estudadas em Ciência Política,

pois tomam como fundamento o suporte legal, e não programas políticos no planejamento estratégico de organização dos atos administrativos.

Essa categoria de políticas públicas no plano jurídico-formal, como alerta Maria Paula Dallari (2006, p. 31), “atuaria para preencher espaços de normas e para concretizar princípios constitucionais, com o objetivo determinado por casos concretos aplicados à realidade social mutante e que exige a atividade do Estado”.

Assim, insere-se a aplicação de sanções e de responsabilização civil e criminal para o descumprimento de decisões judiciais aos administradores públicos.

As sanções processuais – ou, como no Direito anglo-saxão, os *enforcements* (execuções forçadas) – são delineadas e adequadas conforme o procedimento judicial. Podem ser aplicadas por medidas liminares – art. 632, em obrigação de fazer; art. 642, em abstenção; art. 798, medida cautelar em geral; art. 12 da Lei nº 7.347/85; art 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/65) ou decisões de antecipação de tutela (art. 273 do CPC) em processos ordinários ou cautelares.

As sanções dividem-se conforme a adequação à propositura da demanda; já as *multas diárias*, ou *astreintes* (GRINOVER, 2008, p. 21), por meio de coerção patrimonial contra a Fazenda Pública. Porém, aqui há um problema de efetividade da norma sancionatória, visto que a execução somente caberia por meio do sistema de precatórios judiciais (art. 100 da CF), o que em muito frustra a pretensão da decisão pela lastimável cobrança do sistema de precatórios judiciais e pela demora no procedimento.

Somente caberia sanção se houver a multa para a figura do administrador ou a responsabilidade pessoal deste no cumprimento, por meio até da *ultima ratio* da prisão.

A *responsabilidade por ato de improbidade administrativa* pelo descumprimento da decisão tem como norma aplicadora o artigo 11, II, da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa –, com a previsão de prisão pelo descumprimento da decisão e ressarcimento do erário, quando comprovado o enriquecimento ilícito, seja por qualquer meio de prova (ANGELIS, 2010).

Há previsão da *intervenção federal ou estadual determinada pelo Judiciário no Poder Executivo do ente federativo*, como forma de penalidade, quando houver descumprimento de ordem legal ou execução da lei, nos termos do inciso IV, art. 35 da CF.

Porém, não se tem notícias de que já houve intervenção decretada por decisão de qualquer Tribunal, mormente porque os fundamentos são muito imprecisos para o ato interventivo, o que limita a autonomia do ente político da federação.

O ato de intervenção por desobediência a ordem ou decisão judicial (inciso VI, art. 34) depende de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal de Justiça do estado. O decreto de intervenção, segundo José Afonso da Silva (1998, p. 459), impende no controle político “de incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta”. O controle dos princípios sensíveis descritos no inciso VII do artigo 34 da CF88 traz com a consequência do rompimento da autonomia do exercício do poder Executivo do ente federado.

A responsabilidade administrativa civil e criminal atinge a autoridade administrativa que descumpriu a ordem emanada da decisão judicial, seja por meio de crimes de responsabilidade funcional - prevaricação, art. 319 do CP; crime de responsabilidade do prefeito municipal, artigo 1º, XIV, Decreto-Lei nº 201/67 - e de responsabilidade civil pessoal administrativa (art. 37, cáput, da CF).

Em que pesem as sanções penais e administrativas contra as pessoas físicas do administrador público, ainda é pouco efetivo o controle de prazos e de execução, acompanhada por técnicos específicos no cumprimento das decisões judiciais.

Kazuo Watanabe, em comentários ao Código de Defesa do Consumidor, diz da importância de ajustamento de qualquer tipo de ação judicial, da "tutela jurídica processual que seja eficaz para a defesa dos direitos individuais e coletivos consagrados no sistema" (WATANABE, 2007, p. 56).

Além disso, ainda falta um banco de dados nacional para o conhecimento de ações coletivas (civis públicas, populares, mandado de segurança coletivo e mesmo decisões individuais, com extensão *erga omnes*), para ser firmada a jurisprudência no caso de controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário nas regiões do Brasil.

Há de se buscar mais alternativas de prevenção por meio de audiências públicas municipais ou de controle preventivo de verbas públicas destinadas a concretizar políticas públicas, acompanhadas por associações, sindicatos, pelos órgãos do Ministério Público ou pelos meios de comunicação de massa, para que sejam conhecidas e aplicadas em todo o país.

Conclusões

As políticas públicas traduzem-se em prestações positivas da atividade estatal por meio do exercício das funções do Estado, seja pela construção normativa do Legislativo, pelo ato de governo do Executivo e pela decisão do Judiciário para a consecução dos objetivos e fins sociais do Estado democrático de direito.

As interferências recíprocas de um poder em outro visam a reforçar o equilíbrio e a independência dos poderes do Estado, na atual concepção do Estado pós-positivista, com a consecução de objetivos por meio de prestações ativas numa sociedade livre que busca a justiça social, com esforços para promover o bem de todos e reduzir as desigualdades regionais em prol do desenvolvimento nacional (art. 3º da CF).

Operacionalizar essa intervenção é possível pelo ativismo judicial - ou seja, a atuação independente e corajosa dos membros do Judiciário para intervir no controle de atos administrativos, sejam estes vinculados ou discricionários para o cumprimento de preceitos e normas programáticas. Aos tribunais, cabe ingressar no mérito do ato administrativo quando houver necessidade de preenchimento da norma, seja por um *facere, non facere ou praestare* do administrador político.

Por essa razão, o ativismo judicial no controle de políticas públicas tem sido chamado pela doutrina de fenômeno da "judicialização da política", ou mesmo da

“judicialização de políticas públicas”. Há, no entanto, limites aos tribunais, por meio do controle no âmbito administrativo, financeiro e correicional do Conselho Nacional de Justiça, o qual atua por metas de gestão, programas de ação, parcerias com órgãos da administração pública e metas de gestão para o ativismo judicial e as políticas públicas de acesso à justiça.

Os instrumentos de ações coletivas, ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo têm se mostrado eficientes ferramentas processuais para a defesa dos direitos sociais, difusos, transindividuais, pela legitimação do Ministério Público e das associações e órgãos privados.

Há também limites principiológicos e normativos do núcleo do mínimo existencial dos direitos fundamentais individuais e sociais, adequadamente ponderados em face dos princípios da razoabilidade ou proporcionalidade com a reserva do possível orçamentário da arrecadação tributária.

As sanções ou os *enforcements* (execução forçada) por meio de medidas liminares, multas diárias, responsabilidade civil, administrativa e criminal ainda não se mostraram eficientes para o controle eficaz das políticas públicas no contexto da complexidade de demandas sociais, que já estão na 3ª e 4ª gerações de direitos mutáveis pela globalização.

Por essas razões, há de se buscar alternativas na sociedade civil e no aprimoramento de parcerias público-privadas, convênios e pactos no controle de políticas públicas, para a concretização dos direitos humanos, do desenvolvimento e da paz social no Estado democrático de direito.

JUDICIAL ACTIVISM AND CONTROL OF PUBLIC POLICY

ABSTRACT: The Judicial control as the rule of law is revealed through the controlling power of public policies and administrative acts by the class actions. The limits of the existential and the core minimum reserve requirements are possible budget for the control of the judiciary and sanctions for the Executive and judicial review for the Legislative, revealing the ideal of the check and balances between the powers of the Democratic Law State.

KEYWORDS: Judicial control of public policy. Judicial intervention. Control of administrative acts. Judicial enforcements.

Referências

ANGELIS, Juliano de. A Lei de Improbidade Administrativa vista pela doutrina e jurisprudência. Comentários à Lei nº 8.429/92. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 936, 25 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7807>>. Acesso em: 26 jan. 2011.

ANJOS, Pedro Germano dos. A filosofia hermenêutica de Hans-Georg Gadamer e as escolhas orçamentárias de políticas públicas. *Prismas: Direito, Política e Mundialização*. Brasília, UniCeub, ano 1, v. 3, jan./jun. 2006. p. 265-303.

APPIO, Eduardo Fernando. Limites à atuação do Poder Executivo na gestão dos recursos para a educação. Revista do CEJ, Brasília, n. 26, p. 10-14, jul./set. 2004.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário e Política no Brasil. São Paulo: Sumaré, 2002

BARBOSA, Claudia Maria; COSTA Guilherme. Reforma do Judiciário para quê? O papel do Conselho Nacional de Justiça na construção e condução de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. *8º Congresso de Sociologia Jurídica, Derecho, Democracia e Sociedad*. Santa Fé, Argentina. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 22 a 24/11/2007.

_____; _____. Democratização do Acesso à Justiça. Reformar para quê? A necessidade de uma construção de uma política pública para o sistema judicial brasileiro. *Congresso 180 Anos do Ensino do Direito no Brasil e a Democratização do Acesso à Justiça*. Universidade de Brasília - Faculdade de Direito, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. v. 2, 7. ed. Brasília: UnB, 1995.

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

CALHAO, Antonio Ernani Predoso. *Presteza jurisdicional como paradigma da administração judiciária*. Tese de doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2009.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CINTRA, Roberto Ferrari de Ulhôa. *A pirâmide da solução de conflitos: uma contribuição da sociedade civil para a Reforma do Judiciário*. Brasília: Senado Federal, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONJUR. *Eliana Calmon está pronta para assumir corregedoria*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-set-08/ministra-eliana-calmon-estar-pronta-assumir-corregedoria-cn>>. Acesso em: 5 set. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/estrategia/index.php/numero-de-aco-es-acumuladas-nos-tribunais-aumentou-235-entre-2008-e-2009>>. Acesso em: 5 set. 2010.

_____. *Fóruns permanentes: ações e programas*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5924&Itemid=763>. Acesso em: 5 set. 2010.

_____. *Metas Prioritárias 2010*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10350&Itemid=1125>. Acesso em: 5 set. 2010.

DAKOLIAS, Maria. O setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma. *Banco Mundial*, jun. 2006. Disponível em <<http://www.anamatra.org.br/downloads/documento318.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2010.

DAVI, Kaline Ferreira. Parâmetros positivos ao controle da administração pública pós-moderna: uma questão de efetividade constitucional. *Prismas: Direito, Política e Mundialização*. Brasília, UniCeub, ano 1, v. 3, jan./jun. 2006. p. 223-224.

FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

GRANDINI, João Agnaldo Donizeti Moradia legal: erradicação e reurbanização de núcleos de famílias em Ribeirão Preto. *Prêmio Innovare 2008*. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/ultimas/praticas-vencedoras-da-vi-edicao-do-premio>>. Acesso em: 17 set. 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista de Processo*, ano 33, n. 164. São Paulo, RT, out. 2008. p. 9-28.

GUERRA, Sérgio. *A regulação como nova categoria do direito administrativo econômico*. In: CUNHA, José Ricardo (Org.). *Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

HESS, Heliana Maria Coutinho. *O Juiz agente político*. Campinas: Copola, 1998.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. *Modernisierung Von Recht und Justiz*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 2000.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves. Sentidos da Judicialização da Política: Duas análises *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 57, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-452002000200006&script=sci_arttext#NT#NT>. Acesso em: 17 set. 2010.

LIMONGE, Celso Luiz; STEFANO, Cláudia. Breves anotações sobre a Reforma do Judiciário. In: ALMEIDA, Jorge Luiz de (Coord.). *A Reforma do Judiciário: uma abordagem sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004*. Campinas: Millennium, 2007.

MACHADO, Marcelo Pacheco. Ação popular e legitimação do indivíduo: instrumento de concretização do escopo político do processo. *RDP*, São Paulo, 2007. p. 55-101.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 10. ed. São Paulo: RT, 2007.

MATSUURA, Lilian. Pacto Republicano avança com políticas públicas. *Conjur*, 12/9/2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-set-12/pacto-republicano-propoe-politicas-publicas-judiciario-melhor>>. Acesso em: 28 set. 2009.

MAUS, Ingeborg. *O Direito e a Política: teoria da democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MELLO, Flávio Citro Vieira de. Banco de Dados de Ações Cíveis Públicas no Rio de Janeiro. *Prêmio Innovare*. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/banco-de-acoes-civis-publicas/>>. Acesso em: 19 set. 2010.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Saraiva, 1996.

NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. 2. ed. Campinas: Millennium, 2008.

PEGORARO, Luiz Nunes. *Controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários*. Campinas: Servanda, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47, jan./abr. 1996.

QUEIROZ, Marisse Costa. O Direito como sistema autopoietico: contribuições para a Sociologia Jurídica. *Revista Sequência*, n. 46, jul. 2003. p. 77-91. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/o%20direito%20como%20sistema.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2010.

RUIZ, Urbano. A utilização do Judiciário para questionar e obrigar a administração a desenvolver políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 9, n. 36, out./dez. 2001. p. 253-254.

SANTOS, Gervásio Protásio dos. Uma revolução nas entranhas do Judiciário. *Folha de S. Paulo*, 10/3/2010. Opinião, p. A3.

SARLET. Ingo. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermêutica: uma nova crítica do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TALAMINI, Eduardo; NUNES, Dierle; MITIDIERO, Daniel *O novo Código de Processo civil e as parcerias públicas*. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VIANNA, Luís Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.) *A Reforma do Judiciário*. São Paulo: RT, 2005.

WATANABE, Kazuo. *Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

Notas

¹ O I Pacto Republicano, assinado em 2004, logo após a Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004), teve como principal objetivo a aprovação de leis que permitissem o uso de novos instrumentos e a criação de mecanismos que abrissem as portas do Judiciário para quem ainda não tem acesso, para agilizar o andamento dos processos e, com isso, dar maior efetividade e racionalidade à Justiça brasileira. O II Pacto Republicano, fechado em abril de 2009, atua firme na criação de políticas públicas que aplique as disposições das normas aprovadas, com foco na agilidade e efetividade da Justiça e da concretização dos direitos humanos e fundamentais.

Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-set-12/pacto-republicano-propoe-politicas-publicas-judiciario-melhor>>. Acesso em: 28 set. 2009.

² No 3º Encontro Nacional do Judiciário, ocorrido em fevereiro de 2010, foram definidas as 10 metas de gestão para o Judiciário brasileiro.

³ Ação civil pública que ampliou o número de vagas no ensino fundamental público na cidade de Rio Claro em 1998, exigindo investimento condizente e aplicação de verba orçamentária do município (*Processo nº 608/97, 2ª Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Rio Claro, São Paulo*).

⁴ Ação de dar continuidade à restauração do conjunto arquitetônico do Parque da Independência de São Paulo, com a exigência de prazo e sanção para a finalização da obra à municipalidade paulista (TJ-SP, *AP nº 152.329.5/4.00*).