

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

CLAUDIA MARIA BARBOSA

JUVÊNIO BORGES SILVA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaiher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; José Querino Tavares Neto; Juvêncio Borges Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-505-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

Apresentação

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

O presente volume é decorrente dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Acesso à Justiça, Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça I, durante o V Encontro Virtual do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito), realizado nessa modalidade, no período de 14 a 18 de junho de 2022.

O Congresso teve como base a temática “INOVAÇÃO, DIREITO E SUSTENTABILIDADE”, fortemente influenciada pela pandemia da Covid19 que afeta o mundo desde o início de 2020.

Os trabalhos apresentados guardam relação com o tema básico do Grupo de Trabalho, o que demonstra a adequada seleção dos artigos, circunstância que favoreceu sobremaneira os debates no momento das discussões.

Decorrentes de pesquisas realizadas em diferentes instituições nacionais, foram apresentados neste Grupo de Trabalho 18 (dezoito) artigos vinculados à temática do acesso à justiça, política judiciária, gestão e administração da justiça

Os artigos apresentados gravitaram em torno de quatro eixos temáticos:

(I) POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS E VIRTUALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. Os artigos apresentados neste eixo destacaram, de forma significativa, a importância da tecnologia digital, da virtualização da prestação jurisdicional e seus desafios. Em torno deste tema foram apresentados os seguintes artigos: (1) “Acesso à justiça ‘de milhões’ (?): perspectivas e questões problemáticas envolvendo online dispute resolution para consumidores”; (2) “Administração da justiça na contemporaneidade: reflexões sobre o ‘juízo 100% digital’ e os ‘núcleos de justiça 4.0’ na perspectiva da cláusula geral de negociação processual”; (3) “Considerações sobre a virtualização da prestação jurisdicional como política pública judiciária e instrumento de acesso à justiça no Brasil”; (4)

“Os impactos do serviço judicial digital no exercício da liderança do juiz-gestor: uma análise qualitativa”; (5) “Programa justiça 4.0 do CNJ: a virada disruptiva do Poder Judiciário”; (6) “A gestão de crise pelo Poder Judiciário brasileiro: medidas e normativos adotados para garantia da continuidade das atividades durante a pandemia pela covid-19”.

(II) POLÍTICA JUDICIÁRIA, COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E DIÁLOGO INTERCULTURAL PARA A CONCREÇÃO DO EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA. Os artigos apresentados neste eixo destacaram a importância do estabelecimento de cooperação interinstitucional com o objetivo de viabilizar o acesso à justiça, bem como a necessidade de se estabelecerem diálogos interculturais objetivando a percepção de novas perspectivas epistemológicas na compreensão dos conflitos, de forma a promover efetiva garantia de direitos e emancipação de grupos vulnerabilizados. Em torno deste tema foram apresentados os seguintes artigos: (7) “A consolidação do projeto de Defensoria Pública na Constituição de 1988: análise das ementas dos julgados do Supremo Tribunal Federal em ações de controle de constitucionalidade”; (8) “A cooperação interinstitucional para viabilização do acesso à justiça em áreas remotas: a colaboração entre o Poder Judiciário e a administração pública para acesso à justiça em áreas remotas”; (9) “A imparcialidade do juiz sob a perspectiva decolonial – diálogo intercultural em prol dos direitos dos jovens indígenas”; (10) “A inconstitucionalidade da decisão do Supremo Tribunal Federal que proibiu o uso da tese da legítima defesa da honra nos crimes de feminicídio”; (11) “Atenção às vítimas de crimes no Brasil: das Nações Unidas aos atos infralegais”; (12) “Atividade de inteligência e persecução penal: o uso da inteligência ministerial”; (13) “Efetividade do processo na sociedade da informação: o papel da informação para a garantia do acesso à justiça”; (14) “Implementação de políticas públicas: Poder Executivo ou Judiciário?” (15) “O INSS, a litigância repetitiva e o acesso material à justiça: uma visão a partir da teoria de John Rawls”; (16) “A função jurisdicional nas políticas públicas”.

(III) PROCESSOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO E MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS. Um artigo se destaca com esse viés propondo a possibilidade de resolução administrativa de conflito nas relações de consumo como condição para posterior impetração de eventual ação judicial. (17) “A prévia tentativa de solução administrativa do conflito de consumo como condição de acesso ao Poder Judiciário”.

(IV) A LINGUAGEM E O ACESSO À JUSTIÇA. O artigo apresentado neste eixo temático versou sobre a importância da linguagem para o efetivo acesso à justiça e, nesta perspectiva, da necessidade de uma linguagem que seja acessível aos cidadãos, de sorte que possam acompanhar os processos judiciais e compreender de forma efetiva as decisões judiciais, bem como os processos de resolução de conflitos não judiciais. Em torno desta temática foi

apresentado o seguinte artigo: (18) “Simplificação da linguagem forense como instrumento de acesso à justiça”.

Os ricos debates realizados no GT demonstraram a importância dos temas apresentados por todos os pesquisadores e pesquisadoras desse grupo. Reunidos em ambiente virtual, pesquisadores das várias regiões do Brasil aprofundaram os estudos sobre o acesso à justiça, política judiciária, gestão e administração da Justiça em nosso país, apresentando o resultado de seu fecundo e profícuo trabalho. Portanto, estamos certos de que publicação destes artigos em muito contribui para a difusão das discussões que se realizaram no Grupo de Trabalho. Assim, é com satisfação que apresentamos a toda comunidade jurídica a presente obra, que certamente será um importante contributo para a pesquisa jurídica nacional.

Coordenadores:

Profa. Dra. Cláudia Maria Barbosa – PUC-PR

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva – UNAERP

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG

A FUNÇÃO JURISDICIONAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

THE JURISDICTIONAL FUNCTION IN PUBLIC POLICY

Matheus Lima Pedroso ¹
Larisse Leite Albuquerque ²
Jaime Domingues Brito ³

Resumo

A pesquisa objetiva verificar a real função jurisdicional nas políticas públicas, sobretudo na atuação estatal harmônica para a consecução dos serviços de relevância pública. Tem-se como questão nuclear a regularidade do controle judicial das políticas públicas. Empregou-se o método hipotético-dedutivo, com pesquisas às fontes referenciadas. Obteve-se pela pesquisa que a eficácia dos direitos sociais depende da eficiência das políticas públicas e que o controle judicial das políticas públicas depende da existência do ato administrativo e de sua natureza. Concluiu-se pela possibilidade de anulação de atos de políticas públicas ilegais, e de medidas coercitivas diante da ausência de atos discricionários.

Palavras-chave: Eficiência das políticas públicas, Controle judicial, Ato administrativo

Abstract/Resumen/Résumé

The research aims to verify the real jurisdictional function in public policies, especially in harmonious state action for the public relevance. The core issue is regularity of judicial control of public policies. Hypothetical-deductive method was used, with research referenced sources. It was obtained from research that effectiveness of social rights depends on the efficiency of public policies and that the judicial control of public policies depends on existence of administrative act and its nature. It was concluded by the possibility of annulment of acts of illegal public policies, and of coercive measures in absence of discretionary acts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Efficiency of public policy, Judicial control, Administrative act

¹ Mestrando em Ciência Jurídica pela UENP. Advogado.

² Mestranda em Ciência Jurídica pela UENP. Advogada e professora. Pós-graduada em Direito Processual Civil, Penal e Processo Penal e Gestão tributária.

³ Doutor em Direito pela ITE de Bauru, SP. Mestre em Direito pela UENP. Professor da graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Advogado.

INTRODUÇÃO.

Inicialmente, evidencia-se que a intenção nuclear da presente pesquisa científica é esclarecer a função jurisdicional nas políticas públicas. Isto é, qual é a sua finalidade e importância nessa seara de aplicação do direito. Pretende-se investigar as normas constitucionais sociais e como a respectiva aplicação depende da atuação de todas as funções estatais, mormente da controladora judicial. Trata-se de se verificar a atuação judicial no desenvolvimento das políticas públicas.

Isso sem descurar dos temas que circundam o cerne da pesquisa. Durante o desenvolvimento serão trazidos à baila questões relacionadas com a aplicação dos direitos sociais, políticas públicas, serviços de relevância pública, o mínimo existencial, o princípio da eficiência, ato administrativo e os controles judiciais de constitucionalidade e de legalidade.

O objeto central de questionamento é como o controle judicial deve ser realizado para ser considerado regular, isto é, quais limites devem incidir para que a harmonia das funções não seja violada. Prospecta-se como resolução da questão que para ser regular, o controle judicial das políticas públicas deve se operar diante de um ato administrativo e nos termos da lei, sem prejuízo da aplicação das normas constitucionais no exercício do controle de constitucionalidade.

Desta forma, a presente pesquisa possui como objeto o estudo da função jurisdicional das políticas públicas e como ela se relaciona com os diversos temas lindeiros. Pretende-se trazer os fundamentos constitucionais da necessária atuação estatal para a instituição, implementação e controle das políticas públicas, bem assim assegurar um equilíbrio que deve existir entre os Poderes na consecução da efetivação dos direitos sociais.

A presente composição divide-se em seis partes condensadas em dois capítulos principais. No primeiro capítulo, referente à eficiência das políticas públicas e eficácia dos direitos sociais, serão expostos os conceitos básicos relacionados com o tema, em especial os pertinentes à aplicação das normas de direitos sociais, dificuldade orçamentária diante da dignidade humana e princípio da eficiência. No segundo capítulo, voltado mais especificamente ao controle judicial das políticas públicas, serão delineadas questões como o controle constitucional das leis promulgadas para as políticas públicas, o controle de legalidade dos atos administrativos que materializam os direitos sociais ou que deixam de materializá-los e, para isso, a verificação do ato administrativo.

O presente artigo científico, de caráter explicativo e multimodal, foi produzido por meio do procedimento lógico-dedutivo. Empregou-se a metodologia de pesquisa bibliográfica

da doutrina jurídica e pesquisa documental da legislação existente sobre o tema. A abordagem foi qualitativa sobre as fontes primárias e secundárias citadas e o acesso aos materiais ocorreu de forma física ou digital, conforme referenciado.

2. A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS.

Nos termos da Constituição de 1988, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata. Incluídas nelas, estão as que sustentam as políticas públicas voltadas aos serviços de relevância pública. Destarte, cabe estabelecer os pressupostos da aplicação das políticas públicas diante da teoria e prática jurídicas, isto é, esclarecer os conceitos básicos que circundam o tema e verificar a efetiva materialização da norma definidora de uma política pública.

Como se sabe, a aplicação da norma não se confunde com sua aplicabilidade. O termo “aplicação”, cunhado na Constituição de 1988 de forma originária em seu artigo 5º, parágrafo 1º, difere-se do termo “aplicabilidade” consagrado pela doutrina constitucionalista, mormente por José Afonso da Silva.

De um lado, a Constituição prevê expressamente “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (artigo 5º, §1º, Magna Carta). De outro, o referido professor esclarece:

Por isso, pode-se dizer que as normas de eficácia plena sejam de *aplicabilidade direta, imediata e integral* sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica, enquanto as normas de eficácia limitada são de *aplicabilidade indireta, mediata e reduzida*, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia, conquanto tenham uma incidência reduzida e surtam outros efeitos não-essenciais, ou, melhor, não dirigidos aos valores-fins da norma, mas apenas a certos valores-meios e condicionantes. (...). As normas de eficácia contida também são de *aplicabilidade direta, imediata*, mas *não integral*, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade (SILVA, 1998, p. 83).

Portanto, “aplicabilidade” é um termo vinculado à tradicional classificação do professor José Afonso da Silva: 1) a norma de eficácia ilimitada possui aplicabilidade imediata, ou seja, não necessita de lei; 2) a norma de eficácia contida, possui aplicabilidade imediata, mas pode ser restringida pela lei; e, 3) a norma de eficácia limitada não possui aplicabilidade imediata, ou seja, depende de lei para ser implementada.

Nessa esteira, a referida classificação interliga os conceitos “aplicabilidade” e “eficácia”. Toma o termo eficácia de forma geral, no sentido de que a aplicabilidade seria o fator determinante para se inferir se uma norma constitucional possui maior ou menor grau de eficácia. Havendo aplicabilidade, a norma seria eficaz, ainda que restringível; não havendo aplicabilidade, a norma seria eficaz limitadamente.

Já o termo “aplicação” pretende ser mais amplo, isto é, não está inserido em uma técnica de classificação doutrinária. Considera-se aqui que os termos utilizados pela Constituição não possuem tecnicidade *a priori* (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2003, p. 65). Se fossemos fazer um paralelo com a supramencionada classificação, o termo “aplicação” está mais próximo do termo “eficácia” do que do termo “aplicabilidade”. A aplicação se refere simplesmente à materialização da norma jurídica no mundo concreto. Dizer que a aplicação é imediata significa que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicação por si próprias.

É raro mas possível uma norma definidora de direito fundamental possuir, ao mesmo tempo, aplicação imediata e aplicabilidade não imediata. Isso porque, conforme já exposto, a aplicação imediata é uma imposição constitucional e a aplicabilidade imediata é uma técnica doutrinária para se saber se uma norma necessita ou não de legislação. O exemplo mais marcante é a norma constitucional que impõe o estabelecimento do Código de Defesa do Consumidor (artigo 5º, XXXII, CF/88). Por essa norma, ao mesmo tempo o Estado define que ele promoverá a defesa do consumidor e que o fará na forma de lei.

Diante desse aparente dilema, a doutrina sempre estabeleceu duas opções: 1ª) a comunidade jurídica brasileira deveria reconhecer que há normas definidoras de direitos fundamentais que não possuem aplicação imediata; ou, 2ª) toda norma constitucional possui um núcleo que gera efeitos concretos independentemente da atividade legiferante. A nosso ver, o mais acertado é o segundo posicionamento. Entrementes, no caso da norma de ilustração, antes do Código de Defesa do Consumidor de 1990, além de parâmetro de constitucionalidade, ela servia também como fonte interpretativa, de forma que toda lei deveria ser interpretada favoravelmente ao consumidor, em nome do referido dispositivo constitucional, na medida que inexistia a legislação ordenada pela Constituição.

Em síntese, “aplicabilidade imediata” significa que a norma constitucional não necessita de norma infraconstitucional para a sua efetivação. Já “aplicação imediata” refere-se à norma constitucional a qual não necessita da atividade legiferante, contudo, também não depende de autorização judicial ou da chancela do Executivo, quem está obrigado a implementar

a norma de forma perene. Ou seja, os direitos fundamentais possuem aplicação imediata porque são concedidos pela Constituição e não pelo Estado.

Visto o problema da aplicação das normas definidoras de direitos fundamentais, passemos a analisar o óbice específico de aplicação das normas definidoras de direitos fundamentais sociais: a execução do orçamento.

As normas definidoras de direitos fundamentais sociais geram uma dimensão positiva e uma dimensão negativa ao Estado. Ou seja, o Estado deve prestar os serviços de relevância pública mas também deve regulamentar relações privadas e abster-se de ingerir em certas esferas de direito, para que os direitos sociais sejam viabilizados.

Completando a gênese dos direitos sociais, podemos perceber que um esforço conceitual deve envolver necessariamente alguns elementos já destrinchados na presente exposição, a saber: a) Direito subjetivo. Os direitos sociais devem ser identificados a partir de uma dimensão subjetiva, como direitos a prestações públicas, que, materializados por meio de serviços e ações do Poder Público, permitam que o indivíduo partilhe dos benefícios da vida em sociedade. (...). b) Atividade normativo-reguladora do Estado. (...) as relações jurídicas estabelecidas se ressentem de uma atividade moduladora do Estado, que, verificando a existência de uma desigualdade ingênita em tais relações, deve, sobretudo por meio de leis, definir padrões de comportamento que coíbam o abuso do poder econômico. (...). c) Instrumentos assecuratórios. Os direitos sociais devem englobar mecanismos que permitam aos próprios indivíduos a proteção dos interesses envolvidos (SERRANO e NUNES JÚNIOR, 2009, p. 68 e 69).

Desta forma, pode se conceber como direito social, desde a prestação médica pelo Sistema Único de Saúde, passando pela regulamentação de relações de consumo, como até a ausência de intervenção numa entidade associativa constituída.

Outrossim, verifica-se que o direito social pode pertencer a uma pessoa, a um grupo de pessoas ou a todos. Por outras palavras, o direito social pode ser individual, metaindividual ou público. É direito social um direito trabalhista individualmente estabelecido em uma relação privada, mas também o é o direito de permanecer associado, assim como se qualifica como tal o direito à higidez da ordem econômica.

A materialização dos direitos sociais enquanto direitos subjetivos ou serviços de relevância pública ocorre por meio de políticas públicas. Os serviços públicos não se resumem em serviços de relevância pública, mas esses se referem intimamente à implementação dos direitos sociais. Pode se dizer que eles são de relevância pública porque são os necessários para se implementar os direitos sociais subjetivos.

Inaugurando a terminologia, a Constituição de 1988 trouxe expressamente apenas um exemplo de serviço de relevância pública: ações e serviços de saúde. Contudo, ela mesma

destacou que não há apenas único serviço de relevância pública, mas transpareceu que existe uma lista deles, ao outorgar a função de protegê-los ao Ministério Público. Assim dispõe a Magna Carta sobre o tema:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; (...). Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Além da saúde, temos como principais serviços de relevância pública – não previstos na Constituição outrossim – a segurança pública e a educação.

Consoante o regime jurídico estabelecido pela Constituição, cabe ao Estado legislar, regulamentar, executar, direta ou indiretamente, e fiscalizar os serviços necessários à efetivação dos direitos sociais. E o órgão incumbido constitucionalmente de zelar pela efetividade dos serviços de relevância pública, como verdadeiro guardião das medidas necessárias a sua garantia, é o Ministério Público, quem possui atuação fundamental nessa seara.

E o meio para se bem desenvolver o aspecto prestacional dos direitos sociais são as políticas públicas. As políticas públicas podem ser entendidas como um processo (ou um “ciclo”) tendente a (1) identificar os anseios da sociedade garantidos pela Norma Maior, (2) intervir efetivamente na realidade, implementando as medidas necessárias ao atendimento desses anseios e (3) controlar as medidas realizadas de acordo com as regras e princípios relacionados com o serviço público, sobretudo os constitucionais. Em suma, a política pública é o processo de desenvolvimento dos serviços públicos de relevância pública.

Sobre o tema, impende destacar:

Nos anos 1990, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, apresentando o que denominaram ‘Improved model’: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p. 227).

Observa-se que diversos são os atores das políticas públicas. É o Legislativo quem legisla sobre aquela demanda social. É o Executivo quem cumpre as medidas previstas em lei e escolhe as medidas oportunas e convenientes para se alcançar o interesse público primário.

E, por fim, é o Judiciário quem controla a legalidade da ação ou de suposta omissão realizada, com a colaboração dos órgãos de controle, especialmente do Ministério Público e Tribunais de Contas.

No mais das vezes, voltam-se todas as atenções à atuação do Executivo sobre as políticas públicas. Nessa senda, as normas definidoras de direitos fundamentais sociais padecem de uma especial dificuldade de aplicação: a execução orçamentária.

A falta de atendimento das demandas sociais acaba por desencadear reivindicações do povo diante das quais o Estado alega não possuir os recursos necessários. É o denominado Princípio da Reserva do Possível. O Estado simplesmente alega que não pode oferecer determinado serviço de segurança, saúde ou educação pois o dinheiro previsto no orçamento se esgotou. Porém, diante da possibilidade de incompetência e improbidade na execução do orçamento, essa norma não pode ser tida como absoluta.

Adrede existe uma exceção que se tornou regra, isto é, um princípio que é aplicado de forma conjunta com a referida norma: o Princípio do Mínimo Existencial. Significa que a alegação de falta de orçamento não pode prevalecer diante de uma situação cujos recursos pretendidos sirvam para se resguardar a dignidade humana. Nessa ideia, estão incluídos não apenas os recursos relacionados ao direito à vida, mas também todos aqueles direcionados à existência digna.

Trata-se de um princípio essencial para a vida em sociedade. É um verdadeiro sustentáculo do Estado de Direito. Afinal, qual é o motivo de o indivíduo compactuar com a sociedade se ela lhe vira as costas em momentos de vida ou morte. Esse princípio – especificamente esse princípio – não exige que o sistema de saúde coloque à disposição de todos *check-ups* mensais, mas exige que aquele que sofre de uma doença grave urgente seja atendido; não exige que todos tenham acesso ao ensino superior, mas exige que todos tenham pleno acesso à educação básica; e, não exige que a cidade se torne um convento, mas, por outro lado, exige que a cidade não se torne um filme do *Mad Max* com violência generalizada e invasões a residências.

Haja vista que é o Judiciário quem controla a legalidade da ação ou de suposta omissão realizada pelo Executivo na implementação das políticas públicas, o inadimplemento do Mínimo Existencial pode ser tido como uma omissão passível de depuração. O Judiciário não poderia adentrar no mérito de quais medidas deveriam ser realizadas para a resolução do problema, mas poderia determinar a realização do mínimo para que o problema fosse resolvido, sob pena de medidas coercitivas e não de medidas sub-rogatórias, devendo ser lembrado, que

o mínimo vital, de acordo com as novas exigências da vida moderna, sofre constante modificação.

Destarte, as políticas públicas devem ser bem implementadas para que os serviços públicos sejam materializados e as normas definidoras de direitos fundamentais sociais produzam a eficácia e a aplicação constitucionalmente definidas. Significa dizer, a eficácia de tais normas constitucionais depende da eficiência das políticas públicas.

A eficiência das políticas públicas na implementação de um serviço de relevância pública é um princípio constitucional (artigo 37, *caput*, da Constituição de 1988). E esse princípio abrange os subconceitos “eficiência em sentido estrito”, “eficácia” e “efetividade”. A eficiência seria o gênero cujas espécies seriam conceitos dela integrantes. Para ilustrar:

Numa tentativa de classificação constitucional, eficiência seria o gênero; eficiência em sentido estrito, eficácia e efetividade seriam as suas espécies. Eficiência seria o processo todo, desde o planejamento, a realização, o resultado final e as consequências da atuação administrativa. Enquanto isso, a eficiência em sentido estrito seria o processo de atuação da atividade pública e os ingredientes e os componentes do processo; eficácia seria o resultado, o produto final; efetividade seria a concretização do resultado (SANTIN, 2013, p. 89).

Portanto, a eficácia que deriva da eficiência em sentido estrito – e que não se confunde com a eficácia da norma – refere-se ao resultado do processo de prestação do serviço público. Para a norma ser plenamente eficaz a política pública também deve ser eficaz. O atendimento do princípio da eficiência no serviço público gera a eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais sociais garantindo-lhes a aplicação requestada pela Magna Carta.

Desse modo, as políticas públicas constituem-se como um meio e não como um fim, pois destinam-se a assegurar a aplicação dos princípios e regras constitucionais definidores de direitos sociais. Ausente essa eficiência dos serviços públicos no plano concreto, diante da insuscetibilidade da supressão de eficácia da norma definidora de direito fundamental social, o Judiciário é chamado para fazer cumprir as determinações impostas pela lei, anulando os atos de políticas públicas ilegais e/ou mandando fazer as políticas públicas omitidas.

3. O CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DISCRICIONÁRIAS E VINCULADAS.

Visto que o fim é a aplicação das normas definidoras de direitos fundamentais e o meio é a realização de serviços públicos por intermédio de políticas públicas, cabe destacar que o desenvolvimento dos direitos sociais depende da atuação funcional dos três Poderes. O ideal seria que a política pública se findasse apenas com a atuação do Legislativo e do Execu-

tivo, isto é, com a promulgação da lei que conforma a demanda social e a edição do ato administrativo que materializa o serviço público. Contudo, muitas vezes essa atuação não é suficiente e o próprio sistema traz formas para que a finalidade social da Constituição prevaleça, mormente pela atuação do Judiciário.

Antes mesmo da fase de implementação, as Políticas Públicas podem ser questionadas pela via do Judiciário. As leis que versarem sobre Políticas Públicas podem ter a sua constitucionalidade verificada, seja por meio das ações constitucionais de controle concentrado, seja através da tutela coletiva cuja eficácia do controle é *inter partes*. Sobre a possibilidade do controle difuso na tutela coletiva, cabe anotar:

“(…) diante de um cenário em que o polo ativo ou passivo de uma ação coletiva abarque todos os destinatários possíveis de uma lei (...), a melhor solução para se respeitar a supremacia legal e o interesse objeto da Tutela Coletiva seria a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que não fossem retirados os efeitos pretéritos, atuais e futuros da lei objeto de controle. (...) Os efeitos temporais ordinários da decisão que declara a inconstitucionalidade de uma lei incidentalmente – *ex tunc* (retroativos) – devem ser substituídos pelos efeitos *ex nunc* (não retroativos) ou *pro futuro* (prospectivos a partir de uma data), a depender do caso concreto. (...). Sugere-se que a decisão valha para o tempo pretérito em que a lei vigorou ou para o futuro, adequando-se a decisão aos detalhes de cada caso concreto. A lei objeto de controle vigorou validamente ou continuará vigorando, de modo que o sistema difuso de constitucionalidade não seria maculado diante dos efeitos *erga omnes* da Tutela Coletiva” (PEDROSO, 2019, p. 35).

Vale anotar, o controle de constitucionalidade exercido através da tutela coletiva pode interferir no controle de políticas públicas, inclusive com a possibilidade de modulação de efeitos, que não está afastada do sistema difuso (ALVIM e ALVIM, 2019, p. 93).

O controle de constitucionalidade das Políticas Públicas abrange tanto as leis, a exemplo das leis programáticas ou de lei orçamentárias, quanto os atos normativos gerais e abstratos, a exemplo do decreto do chefe do Executivo ou de resoluções normativas. Portanto, antes mesmo de se tornar um ato administrativo – ou um conjunto de atos administrativos –, a lei que versar sobre Políticas Públicas – ou um conjunto delas – pode ser objeto de controle judicial.

Não obstante, a maior celeuma acerca do controle judicial de Políticas Públicas ocorre sobre a execução do orçamento e não sobre a atividade legiferante. Isso porque o clamor de regularização do desenvolvimento dos direitos sociais torna-se mais premente após a tentativa estatal de efetivá-los. E isso parece-nos natural pois a atividade legiferante tão somente cria uma sustentação para ações, que serão realizadas pela atividade executiva num segundo momento. Portanto, as chances de erros são maiores nas medidas executivas específicas do que

nas medidas legislativas genéricas. Afinal, os indivíduos reclamarão na oportunidade de falta de médicos e não quando da realização da lei orçamentária que destinou menos recursos para esse tipo de mão de obra.

Deste modo, o papel do Executivo na realização das Políticas Públicas é nuclear. Antes ele recebe as diretrizes legais às quais escorarão as medidas e, depois, permanece sujeito à fiscalização do Ministério Público e correção do Judiciário. Durante, o Executivo desenvolve as ações voltadas à consecução dos direitos sociais através de atos administrativos. E são esses atos administrativos que serão objeto do controle de legalidade pelo Judiciário. Desde já cabe inferir que o controle judicial não se direciona ao mérito administrativo – discricionarieidade e conveniência das medidas –, pois isso é função constitucional do Executivo, mas se resolve a anulação de atos administrativos ilegais ou a declaração de omissão executiva em cumprir determinada lei.

O ato administrativo, incluídos os pelos quais se desenvolvem os direitos sociais, compõe-se de elementos definidos pela lei. Os elementos do ato administrativo diferem-se dos elementos dos atos privados, contudo, ambos compartilham os planos de regime jurídico preconizados por Pontes de Miranda: existência, validade e eficácia. Sobre o tema:

O objeto de direito ou é considerado no futuro, como bem da vida que pode ser atingido pela eficácia jurídica, ou no presente e no passado, como bem da vida que foi ou está sendo atingido pela eficácia jurídica. A coisa, no mundo fático, abstraindo-se, portanto, de ser em comércio, ou extracomércio, existe ou não existe. Bem assim, os objetos, que não são coisas, abstraindo-se de poderem, ou não, vir a ser objeto de direito. No mundo jurídico, para os três planos não há a mesma sorte para os objetos, inclusive as coisas: no plano da existência jurídica, não há falar-se em objetos de direitos; nem no plano da validade; só no plano da eficácia, em que os direitos, as pretensões, as ações e as exceções se produzem, é que se pode falar em objetos de direito e, pois, em coisas (MIRANDA, 2005, p. 38).

Por força do artigo 2º da Lei nº 4.717 de 1965 (lei da Ação Popular), a doutrina pacificou o entendimento de que os elementos do ato administrativo são competência, forma, objeto, motivo e finalidade. Vejamos a disposição legal:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a

matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido; e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência (Lei nº 4.717/65).

Todos esses elementos os quais compõem o ato administrativo estão atrelados à lei, por força do princípio da legalidade estrita. Contudo, a própria Constituição reconhece e estabelece a função executiva separada e harmônica das funções legislativa e judiciária. Isso implica diversas formas de se praticar os atos administrativos, sintetizadas em duas modalidades: atos discricionários e atos vinculados.

Nos atos vinculados, todos os elementos já estão previamente definidos pela lei, ou seja, não há margem de discricionariedade para a execução do agente. De outro norte, no que tange aos atos discricionários, são praticados nos limites de balizas predeterminadas pela lei, conforme critérios de oportunidade e conveniência na busca pelo interesse público primário, ou ainda pela interpretação razoável e proporcional de conceitos jurídicos indeterminados estabelecidos pela legislação. Todos os elementos do ato administrativo vinculado são vinculados. O ato administrativo discricionário, embora possua a maioria dos elementos vinculados, guarda a discricionariedade nos elementos motivo e objeto.

Trazendo a mencionada teoria do ato administrativo para o prisma das Políticas Públicas, o desenvolvimento dos direitos sociais pode ocorrer por atos administrativos das duas espécies, ou seja, atos discricionários ou atos vinculados. É possível que o Legislativo estabeleça os detalhes de determinada Política Pública criando uma verdadeira determinação ao Executivo, quem praticará o ato administrativo conforme o motivo e o objeto previamente estabelecidos em lei. Mas é possível também que o Legislativo estabeleça somente as diretrizes do ato administrativo, resguardando ao administrador uma margem de oportunidade e conveniência no que se refere à consecução dos atos de políticas públicas.

Deste modo, pensemos num exemplo na seara da educação pública: porque os índices da educação estão ruins (motivo) mais escolas serão construídas (objeto). O motivo é discricionário no sentido de que cabe ao Executivo analisar e bem analisar os índices de educação, estabelecendo o que é aceitável e o que não o é. De igual modo, o objeto é discricionário pois aquilo que o ato apresenta como resposta à razão legal também cabe ao Executivo estabelecer.

Vistos os planos e elementos do ato administrativo, antes de adentrar na análise material de sua limitação, cumpre esclarecer a análise processual, vez que também poderá acarretar vícios dependendo do procedimento feito. Isso porque pedido é o primeiro critério limita-

tivo da Política Pública, isso pelo princípio processual da congruência ou da correlação, segundo o qual a sentença deve ser congruente com o pedido. A falta de correlação entre o pedido e a sentença poderia acarretar vícios: sentenças *extra petita*, *infra petita* ou *ultra petita*, isto é, sentenças que deram menos do que se pediu, mais do que se pediu ou coisa diversa do que se pediu. Essas sentenças podem ser objeto de verificação de nulidade – serem anuladas – ou objeto de embargos de declaração. Desse modo, por exemplo, se o promotor pede a construção de uma escola, o juiz não poderá dar a construção de um hospital. Isso pela questão processual da correlação, mas também porque certamente se o promotor pediu a construção de uma escola e não a de um hospital, foi porque a lei, descumprida pelo Executivo, previa a feitura da escola e não do hospital.

Superada essa questão, a função jurisdicional sobre as políticas públicas age especialmente como uma forma de limitação do Legislativo e do Executivo. Essa limitação é realizada como um modo de controle o qual, como já explicitado, pode ser exercido sobre a atividade legislativa (controle de constitucionalidade das leis) ou sobre a atividade executiva (controle de legalidade dos atos administrativos).

O controle de legalidade pode se dar diante da existência de um ato ilegal ou diante da inexistência do ato que deveria ter existido por força de lei – seja essa ausência derivada da omissão do Executivo seja derivada de anulação anterior pelo Judiciário.

No caso de ato legal – o plano ideal – não há necessidade de controle judicial. Se a lei criou a política pública e o ato administrativo a materializou de forma eficaz e efetiva, não há que se falar em controle judicial. Para ilustrar, se a lei mandava construir uma escola e ela foi construída, não cabe ao Judiciário, através de um ação, trocar a construção de uma escola pela construção de um hospital. Do mesmo modo, não caberia ao Judiciário, através de uma ação, trocar as lâmpadas de uma escola por lustres – ou pretender realizar “melhorias” discricionárias em escolas que já estejam completas para o fim que se destinam.

No caso de ato ilegal, o Judiciário possui a missão constitucional de realizar o controle de legalidade. E não apenas a legalidade, mas também o controle da eficiência e da moralidade. Sendo assim, imaginemos que a lei orçamentária previu recursos para a construção de uma escola, de um hospital ou de uma delegacia, mas o administrador utiliza os recursos para publicidade institucional. Diante desse desvio de legalidade, o ato poderia ser anulado. De igual modo, imaginemos que uma organização criminosa municipal esteja distribuindo terrenos em troca de favores políticos. Não se trata de uma política pública de habitação, como poderia aparentar, mas sim de um ato eivado de ilegalidade passível de anulação.

Na análise de legalidade também está incluída a análise de eficiência em sentido amplo. No contexto de políticas públicas, como dito, são espécies de eficiência a eficácia e a efetividade. Nesse sentido, política pública eficaz é a que produziu resultado e política pública efetiva é a que produziu bons resultados (com austeridade, celeridade, etc.). Desta forma, se o município constrói uma escola, é uma política eficaz; mas se para construir a escola ele teve que demolir dois hospitais, embora seja eficaz – porque a escola foi construída –, certamente a política pública não foi efetiva.

Pari passu, o controle judicial da eficiência pode recair tanto sobre a eficácia quanto sobre a efetividade. Ainda para ilustrar, se o Estado não construiu a escola prevista em lei, o Ministério Público poderia ingressar com uma ação pedindo-a: controle de eficácia. Por outro lado, se o Estado construiu a escola porém sem lâmpadas, o Ministério Público também poderia ingressar com uma ação pedindo as lâmpadas faltantes: controle de efetividade.

Sobre a inafastável possibilidade de controle de atos ilegais e análise da eficiência:

Note-se que no nosso sistema jurídico há unidade de jurisdição: o Judiciário é o único órgão estatal encarregado da prestação jurisdicional, de matéria administrativa ou comum. Não há duplicidade de jurisdição, como em Portugal, Itália e França, que possuem a Justiça Administrativa e a Justiça Comum, em que a jurisdição administrativa cuida da decisão de questões administrativas. (...) Os controles políticos e administrativos são os mais utilizados para o controle das políticas públicas e dos serviços públicos. São controles preponderantes. Mas não impedem o controle judicial. Há convivência entre todos os tipos de controle, que não se excluem nem impedem a atuação dos demais órgãos. (SANTIN, 2013, p. 139).

No caso de falta de ato – seja por omissão executiva seja por anulação judiciária –, o controle judicial depende da natureza do ato que deveria existir, a qual pode ser extraída pela lei que instituiu a política pública.

No caso de ato discricionário inexistente, o juiz pode mandar que se faça o ato previsto em lei, mas não pode realizar a escolha do mérito administrativo pelo administrador. O Judiciário pode mandar o Executivo cumprir a norma, mas não pode impor a forma de se a cumprir. Isso porque a Constituição reservou determinadas escolhas somente para o Executivo. Por exemplo: há uma lei com orçamento disponível para se reformar um hospital ou uma escola. O administrador nada faz: o juiz poderia ordenar que ele fizesse, mas não poderia escolher se as verbas iriam para a saúde ou para a educação. Outro exemplo: a lei reservava orçamento para se construir uma escola ou um hospital. O administrador gasta o orçamento reservado com publicidade: cabe ao Judiciário anular o ato e mandar que se realize o ato de política pública, contudo, o juiz não poderia escolher entre a escola ou o hospital.

Tecnicamente, diante da omissão ou anulação de um ato tido pela lei como discricionário, o juiz poderá impor medidas coercitivas – para que o Administrador pratique o ato definido em lei – mas não medidas sub-rogatórias – ele não poderá exercer o mérito administrativo. Desta forma, ele poderia impor multa ou até mesmo oficiar para a apuração de responsabilidade pessoal do executor omissor enquanto ele não realizar a escolha que lhe cabe constitucionalmente.

No caso de ato vinculado inexistente, o juiz não apenas declara a omissão, mas também poderá supri-la, materializando a política pública através de um processo (o que se denomina “processo estrutural”). Imaginemos a existência de uma lei a qual manda a construção de 100 escolas. Foram construídas apenas 50 escolas. O juiz pode mandar o Executivo, através de um ação, construir o restante das escolas, sob pena inclusive de constrição orçamentária ou até mesmo inserção da Fazenda em precatório. Imaginemos ainda que uma escola foi construída sem lâmpada: tratando-se de ato vinculado, o Judiciário poderia desde logo mandar que o Executivo colocasse as lâmpadas, sob pena de alocação orçamentária específica. Por fim, um último exemplo: foi dado auxílio emergencial no importe de R\$ 100,00 (cem reais), quando a lei definia R\$ 600,00 (seiscentos reais): o Judiciário poderia implementar essa diferença desde logo, mandando a autarquia competente pagar o devido.

Portanto, o controle judicial de políticas públicas pode ser realizado (1) para se anular um ato administrativo (seja esse ato discricionário ou vinculado) – e essa anulação pode se dar com base não apenas na legalidade estrita, mas também pela ineficiência ou imoralidade – (2) para declarar a omissão de um ato discricionário (com a ordem para sua realização) ou (3) para suprir a omissão de um ato vinculado (com a possibilidade de realização direta).

4. CONCLUSÕES.

As circunstâncias de natureza legislativa, executiva ou judiciária não podem ser entesadas para a aplicação das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais sociais. Isso porque a Carta Maior confere a elas aplicação imediata. Deste modo, as políticas públicas que materializam os serviços de relevância pública, notadamente saúde, educação e segurança, devem ser instituídas pelo Legislativo, efetuadas pelo Executivo e controladas pelo Judiciário.

De igual sorte, a efetivação pelo Executivo das políticas públicas tendentes a corporificar os direitos sociais constitucionais não podem ser obstadas sequer por questões orçamentárias. Isso pois a norma constitucional possui um núcleo intangível o qual deve prevalecer por si próprio, em nome da normatividade da Constituição. Por outras palavras, a alegação de

falta de orçamento não pode prevalecer diante de um caso específico cujos recursos sejam necessários para se resguardar a dignidade humana.

O controle judicial das políticas públicas abrange o controle de constitucionalidade das leis que as instituem e também o controle de legalidade dos atos administrativos que as efetuem. No que se refere ao controle de constitucionalidade das leis, as normas programáticas, as leis orçamentárias e até os atos normativos gerais e abstratos podem ser verificados à luz da Constituição. Não apenas a lei pode ser controlada pelo controle de constitucionalidade, como também o próprio ato administrativo pelo controle de legalidade.

Existindo o ato que implementa a política pública e estando ele de acordo com os ditames legais, não há que se falar em controle judicial. Porém, de outro norte, tratando-se de ato ilegal, por forma explícita ou sub-reptícia, cabe ao Judiciário verificar a lei instituidora da política pública e se o caso anular o ato ilegal.

Destarte, cabe ao Judiciário garantir a aplicação dos direitos sociais controlando as políticas públicas. Isso sempre tendo como parâmetro a lei que a instituiu, em homenagem à tripartição das funções estatais. Deste modo, dará vida ao princípio constitucional da eficiência, pois assegurará tanto a eficácia das políticas públicas – que as políticas públicas sejam efetivadas pelo Executivo – quanto a sua efetividade – que as políticas públicas sejam efetivadas pelo Executivo da melhor forma descrita na lei.

Não existindo o ato, seja em razão da omissão do Executivo, seja em razão da anulação de um ato de política pública ilegal, a natureza do ato mostra-se necessária para se definir os limites da atuação jurisdicional. Vale dizer, o juiz pode mandar que se faça o ato previsto em lei, cabendo o exercício do mérito administrativo ao administrador. Por outro lado, no caso de ato vinculado inexistente, o juiz pode mandar que se cumpra o ato diretamente, haja vista todos os seus elementos integrantes adrede constam na lei instituidora.

Infere-se, as funções legislativa, executiva e judiciária devem ser exercidas de modo a dar efetividade às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais sociais. A Constituição urge ser garantida pelos Poderes estatais. Somente assim as políticas públicas que promovem os serviços de relevância pública terão fundamento e legitimidade para que os anseios do povo sejam atendidos.

Referências bibliográficas.

ALVIM, Thereza Celina Diniz de Arruda. ALVIM, Teresa Celina de Arruda. **Notas acerca da modulação do art. 927, §3º, do CPC.** Argumenta Jornal Law, n. 31, p. 87-99, jul-dez 2019.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BAPTISTA, Tatiana. W. F. & REZENDE, Monica de. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, Porto Alegre: Rede Unida, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 1 mar. 2021.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado, Tomo 2**. São Paulo: BookSeller, 2005.

PEDROSO, Matheus Lima. **A supremacia constitucional por meio da tutela coletiva**. 2019. Monografia (Curso de Pós-Graduação em Tutela Coletiva) – Disponível na biblioteca da Faculdade Unyleya-SP.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência na prevenção e repressão ao crime**. 2ª ed., São Paulo: Verbatim, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 1998.