

A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A CIVIL ACTION AND PUBLIC CONTROL JUDICIAL REVIEW OF PUBLIC POLICY

¹BOLETTI, Carlos Henrique

¹Departamento de Direito –Faculdades Integradas de Ourinhos-FIO/FEMM

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo a análise da ação civil pública e seu papel fundamental no que concerne à implementação do controle jurisdicional de políticas públicas. Busca-se, na presente pesquisa, o afastamento de três teses que impossibilitariam o controle de políticas públicas, sendo elas: a discricionariedade administrativa, a separação de poderes e a dotação orçamentária pública. Como se verá no decorrer desta pesquisa, tais argumentos não se mostram convincentes para afastar o controle pelo Judiciário. Também será objeto de análise a ação civil pública sob a ótica do Ministério Público e sua legitimação para a propositura da ação coletiva.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Ação Civil Pública. Controle Jurisdicional. Discricionariedade. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work has the objective to analyze the civil action and its key role with regard to the implementation of the judicial review of public policies. Seeks, in this study, the removal of three theses that render the control of public policies, namely: administrative discretion, the separation of powers and the public budget allocation. As will be seen during this study, such arguments are not convincing show to ward off control by the judiciary. It will also be analyzed in the civil action from the perspective of the prosecution and its legitimacy to the bringing of collective action.

Keywords: Access to justice. Civil action. Discretion. Jurisdictional control. Public Policy.

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui desenvolvido tratará do controle jurisdicional de políticas públicas por via do processo coletivo, de forma específica, por meio da ação civil pública. É corrente na doutrina e jurisprudência que um dos principais problemas que o sistema jurídico pátrio enfrenta é o da inaptidão do processo e do Poder Judiciário para a tutela efetiva e célere dos direitos individuais e coletivos. Além disso, concernente aos direitos sociais, há, em muitos casos, uma excessiva demora para a implementação de políticas públicas, acarretando graves problemas para o cidadão.

Nesse sentido, esta pesquisa se justifica pelo fato de que um dos grandes problemas que se enfrenta no Direito é a questão do Acesso à Justiça, sobretudo quando as políticas públicas não são implementadas, ficando o cidadão comum à míngua do Poder Público.

Muito embora existam vários dispositivos de leis publicadas com o intuito de diminuir o tempo de tramitação dos processos, a exemplo da própria reforma do Poder Judiciário pela EC (Emenda Constitucional) 45/2004, as leis que unificaram o processo civil em fases processuais, tornando-o sincrético, as recentes alterações na parte recursal da CLT, essas mudanças não foram suficientes. O presente trabalho analisa a ação civil pública como meio de efetivação de políticas públicas, contribuindo para o Acesso à Justiça, para apresentar uma via diferenciada de acesso do cidadão ao Poder Judiciário e, assim, concretizar a democratização do acesso à ordem jurídica justa.

O presente trabalho busca uma análise crítica da ação civil pública, para a efetivação dos direitos sociais/coletivos e o acesso ao Judiciário, dessa forma, pretende-se enfrentar a questão se a ação civil pública é o meio hábil a proporcionar o acesso à ordem jurídica justa ao jurisdicionado, tendo em vista a utilização do referido instrumento processual coletivo para o controle de políticas públicas.

DESENVOLVIMENTO

Análise Histórica Do Processo Coletivo

Segundo a doutrina, há dois momentos específicos do surgimento do processo coletivo. Nos países da *civil Law*, países que possuem a base jurídica no direito romano-germânico, e naqueles em que vigora a *common Law*, países que sua estrutura jurídica é baseada no direito consuetudinário (direito dos costumes). Diante disto, tem-se que a tutela coletiva surge nos países de tradição romano-germânica, situando-se, nos países da *civil law*, como forma de estrutura jurídica, sendo as ações populares a fonte do processo coletivo. Também se tem grande importância nas ações manejadas no Império Romano, sedimentando o processo coletivo nesses países. Essas ações possuíam, de especial, a legitimação concedida ao cidadão para ingressar em Juízo e pleitear a tutela da *res publica*, uma vez que os cidadãos romanos eram movidos pelo forte espírito de proteção da república.

Com o desenvolvimento do instituto, a ação popular romana passou a tutelar cada vez mais situações de direito transindividual, ainda que fortemente relacionada à defesa das coisas públicas e de caráter sacro (NEVES, 2014, p. 2).

Não obstante a isso, nos países em que o Direito se espelhava na *common Law*, a doutrina aponta para o surgimento dessas ações por volta do século XII. Essa defesa se dava por meio de uma espécie de legitimidade extraordinária, onde aqueles que detinham o direito de ingresso para a defesa dos interesses dos grupos em litígio, eram os próprios líderes destes grupos em conflito.

As ações coletivas medievais tinham como características a defesa em juízo do direito de membros de uma comunidade, que compartilhavam entre si tal direito, o que pode ser apontado como origem das ações coletivas modernas que têm como base a tutela dos direitos difusos e coletivos (NEVES, 2014, p. 02).

Importante ressalva há a fazer. Esses fatos históricos descritos acima apresentam grande variação filosófica e política em seu desenvolvimento, ou seja, não há linearidade na construção histórica das ações coletivas, assim como a história também não é linear, a história das referidas ações também não é.

Apesar disso, as influências europeias abarcaram as ações coletivas no Brasil, sendo que a primeira delas reconhecida teve a influência do direito português.

Com o desenvolver do direito brasileiro, as constituições foram inserindo em seu bojo as ações coletivas, sendo que em 1934 a ação popular foi incluída expressamente na constituição. A partir disso, todas as outras constituições seguintes trataram do tema processual coletivo, chegando-se, por fim, à Carta Constitucional de 1988, denominada Constituição Cidadã.

Do âmbito constitucional ao infraconstitucional, o direito brasileiro evoluiu ainda de forma discreta, trazendo à luz do direito, a lei da Ação Popular em 1965, seguindo-se pela Lei da Ação Civil Pública em 1985 e a lei 8078 de 1990, conhecida como o Código de Defesa do Consumidor.

A história moderna da codificação processual coletiva brasileira começa com a promulgação da LACP em 1985, passa pelos avanços da Constituição Federal de 1988 e se aperfeiçoa com o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) de 1991 (GIDI, 2008, p. 08).

A Lei da Ação Popular já se encontrava como primeiro diploma legal coletivo pátrio, tendo seus primeiros registros na fase do Império. Com os marcos legislativos da LACP, Constituição da República e do Código do Consumidor opera-se um grande desenvolvimento do processo coletivo em nosso ordenamento.

A Chamada ação civil pública foi instituída pela lei 7.347/85, cujo artigo 1º, no texto inicial, só previa os três primeiros incisos da sua atual redação. Foi constitucionalizada pela Constituição Federal de 1988, que no seu artigo 129, III, ao enumerar as funções do Ministério Público apontou a de “promover o inquérito civil e a ação civil pública (...) como consequência natural, a Lei 8.078/90, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, veio acrescer o inciso IV ao artigo 1º da Lei 7.347/85(...) (MILARÉ, 2002, p. 402-403).

Importante ressaltar que estes diplomas legislativos não são os únicos, mas são apontados pela doutrina como quebra de paradigmas para o desenvolvimento do processo coletivo, por toda sua importância no direito pátrio.

Democratização do Acesso à Justiça

A ideia central de democracia há muito tempo rompeu com o paradigma ao qual democracia é o governo da maioria. Nesse diapasão, atualmente, tal conceito de democracia passou por um desenvolvimento substancial, ou seja, se desenvolveu desde a Grécia antiga, passando pelo iluminismo, o pós-guerra (primeira e segunda grandes guerras), chegando ao século XXI com o foco central em princípios, cujo núcleo central se pauta no princípio da dignidade da pessoa humana. Atingiu até agora, seu apogeu, seu ápice.

A democracia antiga se pautava em valores diversos dos quais se encontram presentes no entendimento atual. Ilustrando referida afirmação, Dalmo de Abreu Dallari, com apoio nas lições de Aristóteles explica que:

No livro III de A Política, Aristóteles faz a classificação dos governos, dizendo que o governo pode caber a um só indivíduo, a um grupo, ou a todo o povo. Mas ele próprio já esclarece que o nome de cidadão só se deveria dar com propriedade àqueles que tivessem parte da autoridade deliberativa e na autoridade judiciária. E diz taxativamente que a cidade-modelo não deverá jamais admitir o artesão no número de seus cidadãos (DALLARI, 2011, p. 146).

Essa exclusão dos artesãos se dava pelo fato de que aqueles que se ocupavam com o trabalho, segundo Aristóteles, não possuíam a virtude da política, uma vez que estes se ocupavam com os trabalhos de artesãos (braçais), e não possuíam tempo para exercer concomitantemente a virtude política e o trabalho de artesão ou outro trabalho qualquer.

Dito isto, fica claro que a ideia atual de democracia não encontra apoio no pensamento antigo. Passou-se por grandes momentos histórico-filosóficos como, por exemplo, o *Bill of Rights*, em 1689, a Revolução Americana, cujo ápice se deu com a independência em 1776, a Revolução Francesa em 1789, com influência direta de pensadores como Locke e Rousseau (DALLARI, 2011).

Diante desses acontecimentos históricos, o entendimento de democracia deixou de ser apenas aquele que consagra o governo da maioria e passou a ser um governo voltado a todo o povo, um governo de maiorias e de minorias. Busca-se uma abertura do pensamento não mais de um monopólio da maioria, mas sim, de uma pluralidade de pensamentos, ideias, ações, buscando entender, valorar e proteger cada integrante da sociedade em sua individualidade, sem exclusão.

Assim, a dissolução do espírito autoritário está diretamente ligada ao exercício democrático e social de construção de uma visão de mundo onde predomina o pluralismo (BITTAR; ALMEIDA, 2012, p. 715).

Esse pluralismo a que os ilustres autores se referem é exatamente aquele que visa a resguardar não apenas uma parcela da sociedade por se consubstanciarem na maioria do pensamento, mas sim, em tutelar toda a sociedade. O pluralismo a que os ilustres autores se referem é aquele que visa a resguardar não só a parcela da sociedade representativa do pensamento majoritário, mas também a sociedade como um todo, no qual inclusos os direitos das minorias, ainda que contrastantes com o pensar predominante. E ainda prosseguem os brilhantes autores:

O respeito à dignidade da pessoa humana, no interior das práticas democráticas, tem a ver com este exercício de respeito integral à diversidade humana, de reconhecimento e *integração* da diversidade antropológica (BITTAR; ALMEIDA, 2012, p. 717).

Nesse sentido amplo de democracia está inserido o acesso à justiça. O direito de ação não é exclusivo para parcela específica da sociedade, nem para uma minoria rica e poderosa; o direito de ação é amplo, para todos aqueles que se encontram sob o manto protetor do Estado, é neste sentido que a palavra *democratizar* se aplica no âmbito processual. Democratizar o processo significa garantir o acesso àqueles que não possuem condições de ingressar em Juízo por

vários motivos, dentre elas a hipossuficiência; é garantir a efetividade da entrega da prestação jurisdicional adequada de forma célere.

O escopo do processo é voltado para aqueles que utilizam o direito de ação para a proteção e tutela de seus direitos, sendo que, aquele não é um fim em si mesmo. Assim exposto, democratizar o acesso à justiça significa ampliar as formas de o tutelado encontrar resguardado o direito ao acesso à justiça, ou ainda, ter seu direito, quando este for violado, sob o manto do Judiciário, a efetiva prestação e proteção de seu direito, quando violado, pelo Poder Judiciário, que confira uma prestação jurisdicional célere e adequada.

O Controle de Políticas Públicas

Uma das questões mais controvertidas na doutrina atual diz respeito ao controle jurisdicional de políticas públicas. Essa questão possui um eixo central no qual repousa sua problemática: a discricionariedade da administração pública na execução da prestação estatal de efetivação dos direitos sociais fundamentais.

Dito de outra forma, a grande divergência doutrinária paira sobre a possibilidade ou não de o Poder Judiciário apreciar o mérito administrativo no que diz respeito à discricionariedade do administrador público, quando este atua dentro dos limites deixados pelo legislador para executar políticas públicas. Para tanto, é necessário estabelecer algumas premissas.

De início, cumpre ressaltar o significado de políticas públicas. Políticas públicas são as implementações dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, ou seja, são aquelas que têm o objetivo de colocar o governo em ação, analisando-se qual a forma de execução dessas ações e, se necessário, adaptando-as diante das realidades sociais.

Imperioso se faz mencionar que, referidas ações são aquelas capazes de materializar as propostas governamentais, que são administradas no ambiente democrático, em prol do interesse público/coletivo.

O princípio do interesse público está presente tanto no momento da elaboração da lei como, no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação (DI PIETRO, 2010, p. 64).

Diante disso, o interesse público vincula o administrador na sua atuação, ainda que a lei reserve certa margem de discricionariedade para sua atuação, pois deve prevalecer a supremacia do interesse público sobre o privado em toda atuação administrativa. Além do mais, interesse público é aquele resultante do conjunto de todos os interesses que os indivíduos pessoalmente têm, sendo estes considerados em sua qualidade de membros da Sociedade (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

O interesse público nada mais é do que o conjunto de interesses de que cada um é titular enquanto membro da sociedade politicamente organizada (NASCIMENTO, 2013, p. 32).

Com isso, não se pode negar que a elaboração e execução das políticas públicas são instrumentos efetivos de materialização dos direitos e garantias fundamentais, constituindo-se em dever do Estado de efetivá-las, sendo que, essas ações possuem cunho de ações positivas, uma obrigação de fazer do Estado, que deve executá-las, sob pena de grave violação a direitos fundamentais.

O atendimento a direitos como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (CF, art. 6º) exige dos poderes públicos, na maior parte dos casos, prestações positivas (direitos de promoção ou direitos prestacionais). A implementação de tais direitos ocorre mediante políticas públicas concretizadoras de certas prerrogativas individuais e/ou coletivas destinadas a reduzir as desigualdades sociais existentes e a garantir uma existência humana digna (NOVELINO, 2014, p. 619-620).

Uma vez não efetivadas tais políticas, estas, por se consubstanciarem em direitos fundamentais e direitos prestacionais, criam para o Estado uma efetiva obrigação de fazer (CAMBI, 2011). Surge, nesse caso, o inadimplemento do Estado. Nesse ponto, encontra-se grande celeuma doutrinária, haveria a possibilidade de judicialização do problema, ou seja, seria possível provocar o Poder Judiciário para que este se manifeste sobre tal inadimplemento estatal, resultante de sua inércia à promoção das políticas públicas? Aprofundando a questão, seria possível adentrar e averiguar o mérito administrativo discricionário nesse caso?

Aqueles que defendem que não é possível o Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo discricionário apresentam os seguintes argumentos para impedir que o Poder Judiciário aprecie a questão: Em primeiro lugar, o ato administrativo discricionário não poderia ser apreciado em seu mérito pelo Poder Judiciário, pois ao

fazê-lo, ele usurparia a função administrativa em grave violação ao princípio da separação de poderes.

Quando tratamos de atos discricionários, há dois aspectos a serem levados em conta: o de legalidade e o de mérito. Em se tratando de legalidade dos atos discricionários, o controle judicial é plenamente realizável, podendo culminar na anulação do ato, e desde que não invada o mérito administrativo (NASCIMENTO, 2013, p. 309).

Em segundo lugar, invadida a esfera administrativa, e, modificada a situação fático-jurídica, sem previsão orçamentária adequada, o Estado não teria fundos para cumprir tal comando, ou seja, o princípio da reserva do possível se tornaria um óbice para a questão.

Com relação ao primeiro argumento, a doutrina administrativista majoritária prega que, em determinadas relações jurídicas há a impossibilidade de o Poder Judiciário apreciar o mérito da questão administrativa posta em Juízo quando esta decorresse de ato discricionário do administrador. Neste caso, afigurar-se-ia como exemplo o ato administrativo.

No Estado de Direito a administração pública somente poderá atuar em estrito cumprimento da lei em consonância com o disposto no artigo 37 da Constituição da República. Decorrencia disto, dito de outra forma, o administrador poderá fazer apenas aquilo que a lei permitir.

Explicitado isto, convém destacar que há os atos administrativos que são vinculados e os discricionários, nos primeiros, a lei estabelece ser tudo aquilo que o administrador deve fazer, ou seja, não há margem para interpretações ou ainda, apreciações quanto à conveniência da prática do ato.

Atos vinculados são aqueles em que todos os requisitos ou elementos são definidos pela lei, não havendo liberdade para o agente público (SCATOLINO; TRINDADE, 2014, p. 246).

De outro turno, os atos discricionários apresentam certa margem de conveniência/liberdade para o agente público agir. Não que a lei não exista, pelo contrário, a própria lei estabelece que em determinado caso específico o administrador possa agir de acordo com a sua conveniência.

Os atos discricionários são aqueles em que a lei permite ao agente público realizar um juízo de conveniência e oportunidade (mérito), decidindo o melhor ato a ser praticado. Nesses casos, a lei confere ao administrador certa margem de liberdade para a escolha do ato mais adequado ao caso concreto (SCATOLINO; TRINDADE, 2014, p. 246).

Sendo assim, a doutrina tende a se posicionar que, em relação ao ato administrativo, tratando-se de ato discricionário, de um ato que o administrador possui certa margem de liberdade para atuar, o juiz estaria impedido de adentrar no mérito da questão, somente podendo apreciar a legalidade do ato.

Não pode o juiz apreciar a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos, pois como se trata de análise subjetiva, estaria apenas substituindo sua avaliação de conveniência e oportunidade pela do administrador público (NASCIMENTO, 2013, p. 309).

Esta conveniência e oportunidade estariam ligadas ao mérito, motivo pelo qual se alega que não é possível o juiz invadir tal esfera de atuação. *Data vênia*, não se pode concordar com tal posicionamento, ao menos no que concerne aos atos administrativos discricionários relacionados às políticas públicas, uma vez que estas se referem a direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Tal argumento não pode alcançar tamanha magnitude. Há na doutrina uma corrente que aponta para uma constitucionalização do Direito Administrativo.

Noutro falar, quando envolvidos direitos fundamentais os juízos de conveniência e oportunidade, características irrefutáveis do ato administrativo discricionário, haverão de ser, sempre, analisados sob o prisma dos princípios e normas constitucionais. É nesse sentido que Gustavo Scatolino e João Trindade explicam, citando Gustavo Binbenbojm, que:

Nesse ponto, explica Gustavo Binbenbojm, que a discricionariedade deixa de ser um espaço de livre escolha do administrador para se convolar em um resíduo de legitimidade, a ser preenchida por critérios técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição (...) abandona-se a dicotomia entre ato vinculado e discricionário, passando-se a um sistema de graus de vinculação à juridicidade (*grifo nosso*) (SCATOLINO; TRINDADE, 2014, p. 52).

Com isso se têm que o ato discricionário, quando ferir direitos e garantias fundamentais deverá ser apreciado pelo Poder Judiciário.

Aliás, é consectário lógico do princípio da inafastabilidade de jurisdição que tais atos devam ser objeto do controle jurisdicional, sendo assim, caso haja por parte do Estado um inadimplemento, referindo-se a execução de políticas públicas, no tocante aos direitos fundamentais (direitos sociais) não é razoável obstar o acesso à justiça com a justificativa de que se trata de ato de discricionariedade administrativa,

sob pena de gravíssima afronta ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e de toda a ordem constitucional.

Neste caso, tal princípio permite que o jurisdicionado deduza sua pretensão em Juízo, invocando a tutela de proteção do Estado.

Com relação ao segundo argumento, este possui íntima ligação com o primeiro. Noutra giro, é dizer que, uma vez que o Poder Judiciário invadissem o mérito administrativo, aquele usurparia a função do administrador, ferindo o princípio da separação dos poderes. Conforme prevê o art. 2º da Constituição da República:

Art. 2º São poderes da União, *independentes e harmônicos* entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (*grifo nosso*)

Uma primeira observação se faz necessária. A Constituição previu a separação de poderes com o grande objetivo de evitar graves arbitrariedades e desrespeitos aos direitos e garantias fundamentais (MORAES, 2012). Em outras palavras, o grande objetivo do Constituinte de 1988 foi preservar a garantia e proteção aos direitos fundamentais aos quais estão garantidos em toda a Constituição. Ainda neste aspecto, não há como afirmar que o juiz quando empreende o controle do ato discricionário age como administrador e viola a independência dos poderes.

Nos dias atuais, tal pensamento deve ser revisto, tendo em vista que não há separação dos poderes, mas sim, uma relação de complementaridade entre eles, pois neste prisma a própria Constituição é clara ao preceituar a harmonia entre eles no referido artigo 2º da *Lex Fundamentalis*. Cumpre ainda mencionar que não são poderes, mas sim funções atribuídas às várias áreas de manifestação estatal, sendo que a distanciação destas funções (Executivo, Legislativo e Judiciário), nos dias atuais, deve ser minimizada em função da proteção dos direitos fundamentais (ALARCÓN, 2011).

Contudo, não há razão de ser e de existir do princípio da separação dos poderes, se este se tornar causa de impedimento para a proteção dos direitos fundamentais, sendo assim, o escopo principal é proteção dos direitos fundamentais, não há óbice algum em o Judiciário apreciar o mérito administrativo discricionário quando este ferir direitos fundamentais. É importante ressaltar que a fundamentalidade, na qual se pautam os direitos sociais, constitui o liame entre os

poderes/funções do Estado, de modo que atuem em harmonia e em conjunto para a proteção desses direitos.

Por fim, não há fundamento de obstar o controle jurisdicional das políticas públicas com argumento de ferir a separação dos poderes, porque esta tem a função primordial de garantir a proteção e o acesso aos direitos fundamentais, mesmo que por via judicial.

O terceiro argumento rebatido é relacionado ao cumprimento do comando judicial que aprecia o mérito administrativo discricionário. Em outras palavras, o terceiro argumento apresentado seria a questão das finanças públicas, reserva do possível e o mínimo existencial. Cumpre aqui fazer uma breve digressão.

O Estado necessita de recursos para bem desempenhar a sua função de executar e cumprir os planos de políticas públicas para bem efetivar os direitos fundamentais. Neste sentido, se faz imprescindível a atividade financeira/orçamentária/tributária do Estado. Para isso, utiliza-se de vários meios para a captação de capital, sendo que um deles é a utilização dos próprios recursos existentes no País, ou seja, recursos naturais. Mas há uma outra fonte, a principal delas, por meio da atividade de tributação.

A atividade financeira é representada pelo conjunto de ações que o Estado desempenha visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas (PISCITELLI, 2014, p. 21).

Quando um determinado recurso se incorpora ao patrimônio estatal, diz-se que este patrimônio faz parte da receita pública. É desta receita que o Estado se utilizará para executar seu plano/projeto de governo. É necessária, todavia, uma programação, a qual se dá por meio de leis orçamentárias que preveem os gastos de várias formas; em longo prazo, como no caso do Plano Plurianual, ou a médio e curto prazo como nos casos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Diante disso, há gastos que não podem ser previstos, por isso essas leis reservam a possibilidade de o Poder Público pedir um complemento de crédito em casos específicos. Feitas tais observações, há casos em que o Estado não poderia nem mesmo executar determinadas políticas públicas, por não se encontrarem previstas em Lei, nem mesmo com a possibilidade de um crédito suplementar, pois

estas estariam condicionadas à reserva de um mínimo de recursos, esse impedimento decorreria devido a um princípio, o da *reserva do possível*.

Tal princípio rege que é necessário que o Estado possua recursos disponíveis para a execução das políticas públicas, sendo que a prestação destas estaria condicionada à existência de recursos disponíveis, uma vez que a prestação não pode ser exigida se o Estado não dispuser de condições financeiras.

O princípio da “reserva do possível” regula a possibilidade e a extensão da atuação estatal, no que se refere à efetivação de alguns direitos previstos na Constituição (como, p. ex., os direitos sociais, ou de segunda dimensão. Conferem ao indivíduo direito a prestações materiais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho liberdades sociais), condicionando a prestação do Estado à existência de recursos públicos (SCATOLINO; TRINDADE, 2014, p. 292).

Sendo assim, a reserva do possível seria um óbice ao controle de políticas públicas, uma vez que, segundo esse princípio, o Estado estaria condicionado à existência de recursos para executar tais políticas.

Não há como manifestar concordância com tal posicionamento. É fato que a prestação impossível não pode ser exigida. No entanto, duvida-se dessa impossibilidade, quando se trata do Estado brasileiro. É pertinente a tese da reserva do possível até certo ponto, e, esse ponto, encontra-se obstado pelo princípio do *mínimo existencial*.

Este rege que cada pessoa necessita de um mínimo vital não apenas para viver, mas para se desenvolver e conviver socioculturalmente na sociedade a que pertença. Ou seja, o Estado tem o dever de resguardar e executar determinadas políticas, a fim de proteger a existência humana digna daqueles que vivem sob sua proteção e administração.

O mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna. Compreende o conjunto de ações que o Estado tem o *dever* de implementar para que a pessoa tenha a *existência digna*, não apenas física, como também no campo espiritual e intelectual (SCATOLINO; TRINDADE, 2014, p. 292).

O mínimo existencial não se perfaz apenas garantindo a existência física da pessoa, mas também para que ela se desenvolva em seu campo espiritual e intelectual, todos direitos amplamente garantidos pela Constituição, direitos estes que estão no campo da execução de políticas públicas, a cuja implementação o Estado não pode se furtar.

Este é o primeiro argumento que derruba a celeuma de que o Estado pode não executar políticas públicas quando não dispuser de recursos. Há ainda aqueles que argumentam que, sendo impossível o Estado cumprir o comando executório, este só estaria liberado de cumprir tal imposição se a impossibilidade for provada (LEITE, 2014). Não é crível, contudo, a existência de tal impossibilidade.

Sabemos que o Estado brasileiro alcança números exorbitantes em relação à tributação anual. Em recentíssima pesquisa elaborada pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), sob a coordenação de Gilberto Luiz do Amaral, João Eloi Olenike e Letícia Mary Fernandes Do Amaral, sob o título: “Carga Tributária/PIB x IDH”, a qual media o índice de retorno de bem estar da sociedade, ficou constatado que:

Entre os 30 países com a maior carga tributária, o Brasil **CONTINUA SENDO** o que proporciona o **pior** retorno dos valores arrecadados em prol do bem estar da sociedade (...) O Brasil, com arrecadação altíssima e péssimo retorno de valores, fica atrás, inclusive de países da América do Sul, como Uruguai e Argentina (DO AMARAL, OLENIKE, DO AMARAL, 2014).

Fica claro que não há falta de recursos, mas sim, uma gravíssima má gestão e aplicação desses recursos. Neste caso, o Quadro 01 apresenta dados da referida pesquisa, a qual demonstra a classificação do Brasil em último lugar:

Quadro 1. Trata-se do índice de retorno de bem estar à sociedade, onde se leva em conta o PIB de cada um dos 30 países com maior carga tributária, o *quantum* arrecadado em tributo e chega-se a um coeficiente que mede o retorno da carga tributária à sociedade.

DISCRIMINAÇÃO			IRBES - ÍNDICE DE RETORNO DE BEM ESTAR À SOCIEDADE		
RANKING	ANO 2012	ANO 2012	ÍNDICE OBTIDO	RESULTADO	RESULTADO
30 PAÍSES DE MAIOR TRIBUTAÇÃO	C.T SOBRE O PIB	IDH	IRBES	RANKING	RANK. ANTEIOR
ESTADOS UNIDOS	24,30%	0,937	165,78	1º	1º
AUSTRÁLIA	26,50%	0,929	163,49	2º	2º
CORÉIA DO SUL	26,,80%	0,909	161,45	3º	3º
IRLANDA	28,30%	0,916	160,32	4º	5º
SUIÇA	28,20%	0,913	160,18	5º	6º
JAPÃO	28,60%	0,912	159,63	6º	4º
CANADÁ	30,07%	0,911	157,85	7º	7º
BÉLGICA	30,70%	0,897	155,94	8º	25º
NOVA ZELÂNDIA	32,90%	0,919	155,28	9º	8º
ISRAEL	31,60%	0,900	155,16	10º	9º
ESLOVÁQUIA	28,30%	0,840	153,86	11º	11º
ESPANHA	32,90%	0,885	152,39	12º	10º
URUGUAI	26,30%	0,792	152,08	13º	13º
ALEMANHA	37,60%	0,920	149,96	14º	15º
ISLÂNDIA	37,20%	0,906	149,23	15º	14º
GRÉCIA	33,80%	0,86	149,23	16º	12º
REINO UNIDO	35,20%	0,875	148,90	17º	17º
REPÚBLICA THECA	35,50%	0,873	148,38	18º	16º
ESLOVÊNIA	37,40%	0,84	147,81	19º	18º
NORUEGA	42,20%	0,955	147,65	20º	20º
LUXEMBURGO	37,80%	0,875	145,91	21º	19º
ÁUSTRIA	43,20%	0,895	141,40	22º	23º
SUÉCIA	44,30%	916,000	141,15	23º	24º
ARGENTINA	37,30%	0,811	141,04	24º	21
HUNGRIA	38,90%	0,831	140,90	25º	22º
FINLÂNDIA	44,10%	0,892	140,11	26º	27º
ITÁLIA	44,40%	0,881	138,83	27º	26º
DINAMARCA	48,00%	0,901	136,39	28º	29º
FRANÇA	45,30%	0,893	138,81	29º	28º
BRASIL	36,27%	0,730	135,34	30º	30º
CARGA TRIBUTÁRIA 2012 - FONTE OCDE					
IDH 2012 FONTE PNAD - ONU					

Se não há uma boa gestão das receitas públicas, o tutelado não pode ser penalizado pela incompetência do administrador. Outra razão pela qual não se pode apoiar o argumento de que há insuficiência de recursos é o de que o Estado não pode alegar falta de recursos se, todas as fontes possíveis de obtenção de capital não estiverem esgotadas. Noutra dizer, há, na Constituição uma fonte de recurso que ainda não foi explorada. Como prevê o art. 153, VII, compete à União instituir impostos sobre: VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Referida lei complementar, que impôs o constituinte de 1988, não foi elaborada, ou seja, referida fonte de recursos está sem regulamentação desde a promulgação da Carta Magna de 1988. Posto isto, cumpre ressaltar que não pode o administrador invocar impossibilidades de recursos sendo que a capacidade de tributação ainda não se esgotou.

Cumpre ainda ressaltar que, impedir o acesso ao judiciário com tais argumentos violaria expressamente o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. O princípio da inafastabilidade de jurisdição encontra fundamento no texto constitucional de 1988, no art. 5º, XXXV, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.

Com base nesse princípio, o acesso à justiça está garantido mediante o exercício do direito de ação. Nesse caso, tal princípio permite que o jurisdicionado deduza sua pretensão em Juízo, invocando a tutela de proteção do Estado.

A inafastabilidade somente existirá concretamente por meio do oferecimento de um processo que efetivamente tutele o interesse da parte titular do direito material (NEVES, 2014, p. 24).

Importante salientar que desse princípio decorre a garantia de que o interessado não está obrigado a se submeter a outros meios de soluções de conflitos. Frise-se que a regra constitucional não apenas tutela a lesão a direito, mas também a ameaça de lesão, daí decorre a ideia de ampliação do conceito do mencionado princípio.

Amplia-se, então, no plano mais elevado do nosso ordenamento, o conceito jurídico de acesso ao Poder Judiciário, não somente para a tutela jurisdicional na hipótese de lesão, mas, também, na de ameaça de lesão (LEITE, 2013, p. 62).

É decorrência lógica dizer que o acesso à justiça possui base sólida e fundamento no princípio da inafastabilidade de jurisdição, pois tal visa à garantia do acesso ao judiciário, garantia essa, elevada a Direito Fundamental pela Carta Constitucional de 1988. Portanto, obstar o acesso à justiça argumentando que o controle jurisdicional de políticas públicas feriria a discricionariedade do ato administrativo ou a separação dos poderes ou ainda, que o Estado não teria condições de cumprir tal comando, é uma forma gravíssima de inconstitucionalidade, uma vez que o inciso XXXV garante o amplo acesso à justiça.

Democratizar o processo é ampliar as formas de ingresso do tutelado ao em busca da tutela do Poder Judiciário, obstar tal acesso seria uma das formas de lesão mais grave do ordenamento pátrio.

Discorrido sobre estas considerações iniciais, cumpre responder a questão principal a que este trabalho se propõe: como democratizar o acesso à justiça nestes casos? Em outras palavras, qual o remédio jurídico-processual para a tutela dos direitos sociais quando não efetivadas as políticas públicas?

A resposta apresentada pela doutrina é que, nesses casos, a tutela coletiva, consubstanciada especialmente na ação civil pública, torna-se indispensável para a solução da lide. Dentre vários doutrinadores, Eduardo Cambi cita a ação civil pública, como sendo aquela que derradeiramente possui o condão de ampliar e democratizar o acesso à ordem jurídica justa com efetividade (CAMBI, 2011).

Também não se pode olvidar da importância do inquérito civil, uma vez que este serviria para que o Ministério Público investigasse e pudesse colher o maior número de provas para a boa propositura da ação, mas, no presente trabalho, atentar-se-á somente para a ação civil pública. Passa-se à sua análise.

Ação Civil Pública Como Meio Adequado Ao Controle De Política Públicas

Como foi dito em linhas pretéritas, políticas públicas são aquelas de cunho prestacional. Criam para o Estado obrigações de fazer e são chamadas também de direitos prestacionais ou direitos de promoção (NOVELINO, 2014). Quando estes direitos de promoção são violados, surge o inadimplemento estatal, existindo assim a violação de direitos prestacionais (sociais) que necessitam de proteção jurídica.

Os direitos sociais encontram-se na segunda dimensão dos direitos humanos, são os chamados direitos econômicos, sociais e culturais. A grande característica desses direitos, como bem salienta Rafael de Lazari e Bruna Pinotti Garcia, é que

necessitam de uma grande atuação do Estado para sua efetiva implementação, pois sem essa atuação, tais direitos ficarão acessíveis apenas para aqueles com um grande poderio econômico e não para todas as pessoas humanas, quebrando a característica universal dos direitos humanos (2014, p. 258).

Nesse ponto, cumpre indagar qual o meio jurídico apto para a tutela desses direitos. Como dito acima, o meio defendido nesse trabalho é a ação civil pública, não sendo apenas meio hábil para a tutela de tais direitos, mas também meio imprescindível à democratização do acesso à justiça. Quando se trata de políticas públicas, estas se amoldam no artigo 81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor, sendo que este é aplicável para a tutela coletiva em interpretação sistêmica com todo o arcabouço legislativo coletivo.

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os *transindividuais*, de natureza *indivisível*, de que sejam titulares *peças indeterminadas* e ligadas por *circunstâncias de fato* (Grifo nosso).

Não obstante a isso, o artigo 6º da Constituição da República preceitua que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.

Por fim cumpre ainda mencionar o artigo 1º, IV, da lei 7.347/85:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados :

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

Traçados esses primeiros pontos, cumpre salientar que quanto mais o administrador deixa de atuar e efetivar as políticas públicas (direitos sociais, prestacionais), mais indeterminados se tornam os sujeitos atingidos pela inércia administrativa. Sendo assim, não há como negar a característica difusa dos direitos sociais.

Em casos como este, não há como negar que, com base no retrocitado artigo 1º, IV da lei 7.347/85 c/c o artigo 81 parágrafo único, I do CDC, tem-se a inegável possibilidade de ser ajuizada a ação civil pública, como meio idôneo para tutelar os direitos referidos direitos. Não obstante a qualificação e enquadramento dos direitos

sociais no campo dos direitos difusos, há de se ressaltar quem são os legitimados à propositura da demanda coletiva em Juízo.

No artigo 5º da lei 7347/85 são explicitados os legitimados à propositura da referida ação, a saber:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Para o estreito balizamento do presente trabalho, tratar-se-á exclusivamente do Ministério Público como principal legitimado à propositura da ação civil pública, uma porque a Constituição da República em seu artigo 129, III é clara ao afirmar que se trata de uma função institucional conferida ao *Parquet*, duas, pois o principal responsável para a proteção dos interesses público-coletivos é o Ministério Público, interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, a três porque não se pretende esgotar o tema no presente trabalho.

Com efeito, há também os legitimados acrescidos pelo artigo 82, III, do Código de Defesa do Consumidor, que em interpretação sistêmica entre ambos dispositivos também são legitimados à propositura da ação coletiva ora em comento. Feitas as devidas considerações, cumpre entender a legitimidade que o retrocitado artigo menciona.

Analisar a legitimação para propor uma determinada ação, significa analisar uma de suas condições fundamentais. No direito processual, toda ação possui condições para que esta possa ser proposta, não obstante, faltando uma delas o juiz extinguirá o processo sem resolução de mérito com base no artigo 267, VI do CPC. As condições da ação são: a possibilidade jurídica do pedido, interesse e legitimidade. Cumpre no presente momento a análise da legitimidade.

A legitimidade é pautada em uma relação subjetiva entre o conflito levado em Juízo e às partes que litigam neste conflito. É dizer que, em regra, não é possível deduzir uma pretensão contra alguém que não possua um vínculo lógico entre o conflito posto em Juízo e as partes que litigam no conflito.

É a relação de pertinência subjetiva entre o conflito trazido a juízo e a qualidade para litigar a respeito dele, como demandante e demandado. Tem de haver uma correspondência lógica entre a causa posta em discussão e a qualidade para estar em juízo litigando sobre ela (GONÇALVES, 2013, p. 103).

Com isso é possível afirmar que, em regra, não é possível demandar em Juízo direito alheio em nome próprio. Aliás, tal afirmativa se encontra positivada no artigo 6º do CPC, ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

Referido dispositivo apresenta duas espécies de legitimidades, a ordinária e a extraordinária. A primeira é aquela em que o indivíduo em nome próprio pleiteia em Juízo o seu próprio direito. Em outras palavras, o próprio titular do direito violado/ameaçado vai a Juízo demandar para que seja tutelado seu direito. A segunda legitimidade se afigura quando aquele que vai a Juízo em nome próprio não sendo titular do direito, mas sim pleiteando a tutela de direito alheio. Ressalte-se que tais circunstâncias só podem ocorrer em decorrência de expressa previsão legal ou do sistema jurídico.

Excepcionalmente admite-se que alguém em nome próprio litigue em defesa do interesse de terceiro, hipótese em que haverá uma legitimação extraordinária (NEVES, 2014, p. 154).

No caso em análise, a própria lei apresenta os legitimados a proporem as ações civis públicas, ou seja, o Ministério Público é parte legítima para intentar a ação.

Quanto à possibilidade jurídica do pedido, as mesmas regras do processo civil comum valem para o processo coletivo, com as devidas adaptações, se necessárias. É fato que o pedido deve ser tutelado pelo ordenamento jurídico pátrio, não sendo vedado por este.

Também se faz necessário o interesse de agir, colmatado no binômio necessidade/adequação (NEVES, 2014, p. 113-116).

Importante questão surge quanto ao objeto da ação civil pública no que concerne às políticas públicas. É fato que no presente caso o juiz adentrará no mérito administrativo para solucionar a lide. Pois bem, sendo assim, o pedido deverá ser cauteloso, não podendo o *Parquet* utilizar-se de questões de cunho político, moral ou pessoal, para intentar a ação civil para a implementação de políticas públicas. De fato, é uma linha muito tênue entre o controle ao qual o juiz poderá exercer e aquele ao qual ele estará vedado.

Com efeito, o Ministério Público não poderá intentar uma ação civil pública para que o administrador, nos limites da discricionariedade, invista em uma escola e não em um hospital, porque é de seu gosto que isso aconteça. Mas é totalmente admissível que se ajuíze uma ação civil para que supra uma inércia administrativa ou até mesmo uma ilegalidade no ato administrativo que viole os direitos sociais fundamentais.

Sendo assim, as constatações deverão ser pautadas de violações sociais aos direitos supracitados, averiguando suas carências e necessidades básicas em relação às quais o administrador público se mantenha inerte.

Nesse sentido o próprio Supremo Tribunal Federal já se posicionou a favor de que quando o poder público se abstém total ou parcialmente de implementar políticas públicas definidas no texto constitucional, transgride a própria integridade da Constituição. Essa inércia se traduz em uma inaceitável postura de desprezo pela administração, configurando um comportamento de deve ser evitado (ARE 639337 AgR, Rel Min. Celso de Mello, segunda turma, julgada em 23/08/2011).

Bem pensadas as coisas, o princípio da legalidade impõe à Administração Pública que esta esteja a todo tempo sujeita aos mandamentos da lei, ora, se a própria administração não segue os ditames constitucionais impostos pela *Lex Fundamentalís*, deve ser objeto da ação civil pública, uma vez que a inércia da administração ou ato que contrarie as normas fundamentais dos direitos sociais. Com isso, a inércia do Poder Público no tocante às políticas públicas poderá ser

suprida, com as devidas observâncias aqui apresentadas pelo Poder Judiciário em sede de ação civil pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É de fato notória a importância do processo coletivo para a tutela efetiva dos direitos ora em comento neste presente estudo. Sendo assim, algumas premissas podem ser extraídas do presente trabalho.

A primeira corresponde à importância que o movimento de acesso à justiça teve na década de 1970 ao desenvolver meios de qualificar o acesso ao Poder Judiciário. De fato, tais teses impulsionaram o desenvolvimento do processo coletivo no Brasil e no mundo. Com efeito, e não menos importante, o tratamento constitucional da ação popular em 1965 teve significativa importância para o deslinde o processo coletivo no Brasil e sua posterior ratificação com a Lei 7.347/85, Constituição de 1988 e Lei 8.078/90.

A segunda premissa decorre da fundamental compreensão de que políticas públicas são instrumentos que o poder público deve se valer para materializar suas ações governamentais, são prestações públicas, consubstanciando-se em obrigações de fazer do administrador público para com toda a sociedade. Não obstante, uma vez não executadas tais políticas públicas, o Estado se encontra em inegável inadimplemento para com a sociedade, gerando graves lesões aos tutelados.

Imperioso salientar que, uma vez em inadimplemento, a ação civil pública é meio idônea para que, pelo Poder Judiciário, seja, de forma ativa, exercido o controle jurisdicional das políticas públicas.

Importante frisar que, a discricionariedade administrativa não se torna óbice ao controle jurisdicional das políticas públicas, uma vez que os parâmetros para o controle são os direitos fundamentais sociais, sendo assim, a inércia administrativa ou até mesmo a sua atuação deficiente, quando se consubstanciam no inadimplemento estatal, tornam-se pressupostos claros para o controle das políticas públicas pelo judiciário por via da ação civil pública.

A separação de poderes também não impede o Judiciário de atuar nesses casos, uma vez que não se pode conceber uma separação de poderes de forma isolada. Em princípio, devem os Poderes do Estado ser vistos como funções que atuam de forma sistêmica e em complementaridade, sobretudo no que concerne aos direitos sociais.

Por fim, o orçamento (reserva do possível) não deve servir ao acobertamento da ação (falha) ou omissão do administrador, pois há uma verdadeira má gestão pública na aplicação dos recursos capitados e, ainda, fontes inexploradas de recursos (imposto sobre grandes fortunas). É claro que o juiz deve sopesar os casos concreto para que não incorra em prejuízo efetivo do erário, mas, em princípio, a reserva do possível deve ser desprestigiada em relação ao mínimo existencial.

Como já mencionado, o Ministério Público deverá ser cauteloso ao ajuizar a ação coletiva, principalmente com o pedido feito, sendo que este deverá corresponder à necessidade efetiva da coletividade, afetada pelo descaso público.

Por derradeiro, chega-se a conclusão de que a ação civil pública é, de fato, meio idôneo para o controle jurisdicional de políticas públicas, por possuir, no seu bojo, mecanismos que permitem uma rápida atuação dos legitimados, dentre outros instrumentos consubstanciando-se em uma forma de ampliar e democratizar o acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

ALÁRCÓN, Pietro de Jesus Lora. **Ciência Política, Estado e Direito Público: Uma introdução ao Direito Público da contemporaneidade**. São Paulo: Editora Verbatim, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. NBR 12225: informação e documentação: lombada: apresentação. Rio de Janeiro, 2004.

_____. NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos. Rio de Janeiro, 2011.

_____. NBR 15287: informação e documentação: projeto de pesquisa. Rio de Janeiro, 2011.

_____. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. NBR 6024: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento: apresentação. Rio de Janeiro, 2012.

_____. NBR 6027: informação e documentação: sumário: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2013.

BITTAR, Eduardo C. B. e DE ALMEIDA, Guilherme Assis. **Curso de Filosofia do Direito**. São Paulo. Editora: Atlas, 2012.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editor Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CORRÊA GONÇALVES, Vinicius José. **Tribunais Multiportas: Pela Efetivação dos Direitos Fundamentais de Acesso à justiça e à Razoável Duração dos Processo**. Curitiba: Juruá, 2014

COSTA, Nelson Nery. **Monografia Jurídica Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

DIDIER JR, Fredie e ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual Coletivo, v. 4**, Bahia: Juspodivm, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DO AMARAL, LUIZ DO AMARAL; OLENIKE, JOÃO ELOI; DO AMARAL, LETÍCIA MARY FERNANDES. **CARGA TRIBUTÁRIA/PIB x IDH**. DOCUMENTO ELETRÔNICO {ON LINE}. DISPONÍVEL EM: <[HTTPS://WWW.IBPT.ORG.BR/IMG/UPLOADS/NOVELTY/ESTUDO/1614/140403ASSCOMESTUDO2014P1BVERSUSIDH.PDF](https://www.ibpt.org.br/img/uploads/NOVELTY/ESTUDO/1614/140403ASSCOMESTUDO2014P1BVERSUSIDH.PDF)>. ACESSO EM: 12/11/2014.

DO NASCIMENTO, Elyesley Silva. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**, volume 1, Bahia: Juspodivm, 2014.

FREIRE E SILVA, Bruno, organizador. **Leituras Complementares de Direito e Processo do Trabalho**. Bahia, Juspodivm, 2010.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

_____; **Estudos de Direito do Trabalho e da Seguridade Social**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

GIDI, Antonio. **Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo**. Rio de Janeiro: GZ, 2008.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Novo Curso de Direito Processual Civil, v. 1 e 2**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

HENRIQUES, Antonio; João Bosco Medeiros. **Monografia no Curso de Direito: como elaborar o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)**. São Paulo: Atlas, 2006.

LOUREIRO, Caio Márcio. **Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça**. São Paulo: Método, 2004.

LAZARI, Rafael de e GARCIA, Bruna Pinotti. **Manual de Direitos Humanos**. Bahia: Juspodivm, 2014.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. Bahia: Juspodivm, 2014.

LIMA, Thadeu Augimeri de Gomes. **Tutela Constitucional do Acesso à Justiça**, Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. São Paulo: RT, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Direito Processual Civil, v. 1 e 2**. São Paulo: RT, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MISSA, Élisson e CORRÊA, Henrique: organizadores. **Estudos Aprofundados de Magistratura do Trabalho**, Bahia: Juspodivm, 2013.

MILARÉ, Edis. **Ação Civil Pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: RT, 2002.

MORAES, Alexandre. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2012.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Processo Coletivo**. São Paulo: Editora Método, 2014.

_____; **Manual de Direito Processual Civil**. São Paulo: Editora Método, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2014.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 2014.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2004.

SCATOLINO, Gustavo e TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. Bahia: Editora Juspodivm, 2014.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Elementos de Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

TACHIZAWA, Takeshy; Gildásio Mendes. **Como fazer monografia na prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ZANETI JR, Hermes e GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. Bahia: Juspodivm, 2015.