



**UNIRIO**

# CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

## **A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA BRASILEIRO.**

### **THE JUDICIALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN SUPERIOR COURT OF JUSTICE JURISPRUDENCE.**

Francisco Toniolo de Carvalho<sup>1</sup>

Paulo Mendonça<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo tem por objetivo analisar a judicialização de políticas públicas de acordo com os conceitos clássicos de políticas públicas, sua correlação com o direito e com o ordenamento jurídico brasileiro. Verifica como ocorre a judicialização de políticas públicas nos tribunais superiores, especialmente no Superior Tribunal de Justiça, por meio do estudo de casos concretos. Esta pesquisa é realizada para responder à pergunta de como ocorre a judicialização de políticas públicas no Brasil, a partir dos elementos constitucionais expressos, que permitem o controle das ações do Poder Executivo pelo Poder Judiciário, especialmente com relação a questão da persecução e garantia de um mínimo existencial aos cidadãos. A metodologia utilizada foi a coleta e análise de decisões judiciais de cortes superiores. O resultado da pesquisa foi de realizar um estudo acerca dos critérios que vêm sendo adotados pelo Superior Tribunal de Justiça na promoção do controle judicial sobre políticas públicas, destacando a imperatividade da produção de políticas voltadas à garantia do mínimo existencial, sobretudo nas áreas de saúde e educação, descabendo, em relação a tais temas, alegação de escassez de recursos orçamentários, os quais deverão ser realocados de outras áreas.

**Palavras-chave:** Judicialização; Políticas públicas; Direito; Garantias constitucionais; Superior Tribunal de Justiça.

**Abstract:** This article has the goal of analyzing the judicialization of public policies according to the classical concepts of public policy, and its correlation with the law and with the Brazilian legal system. It checks how the judicialization of public policies occurs in the Brazilian higher courts, especially in the Superior Court of Justice, by the study of specific cases. This research is carried out to answer the question of how public policy judicialization occurs in Brazil, based on the analysis of the Brazilian constitutional elements, which allows the control of the Executive Power actions by the Judiciary, especially regarding the issue of pursuing and ensuring a existential minimum to all of its citizens. The methodology used was data collection and analysis from superior court decisions. The result of this research was a study on the criteria adopted by the Superior Court of Justice in the promotion of judicial control over public policies, highlighting the imperative of producing policies focused on guaranteeing the minimum for a dignified existence, especially in the areas of health and education, being

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), área de concentração: sociedade, Estado e políticas públicas. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: adv.toniolodecarvalho@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor Associado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Professor Agregado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO) e Procurador do Município do Rio de Janeiro.

forbidden, in relation to such issues, the claim of scarcity of budgetary resources, which should be reallocated from other areas.

**Key-words:** Judicialization; Public Policies; Law; Constitutional Rights; Superior Court of Justice

### **Introdução.**

A evolução ocorrida ao longo da história do Estado de Direito para o Estado Social gerou, para os cidadãos, um estado garantidor do mínimo existencial. Tal mínimo existencial é o objeto das políticas públicas, momento em que o Estado atua em prol de seus cidadãos para resolver situações vistas como problemas buscando garantir-lhes uma vida digna. Todavia, estas garantias de direitos têm um custo elevado, seja para sua consecução, seja para sua proteção (HOLMES e SUSTEIN, 2000, Chapter Two). Este custo muitas vezes limita a atuação Estatal. Conforme bem destacado por BUCCI (2006, p. 4), as promessas de nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88) não cabem no Produto Interno Bruto do país, o que gera a falta de concretização de políticas públicas básicas que deveriam ser garantidas pelo Estado Social. Tal situação contribuirá substancialmente para a judicialização de políticas públicas.

O presente artigo tem por objeto a judicialização de políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro, com o objetivo de estudar como ela ocorre através da análise breve de casos já julgados pelo Superior Tribunal de Justiça. Trata-se de uma pesquisa exploratória/explicativa qualitativa que visa trazer respostas para a pergunta: como ocorre a judicialização de políticas públicas no Brasil? A proposição que se apresenta para esta pergunta é a de que a judicialização de políticas públicas no Brasil é um fenômeno que ocorre com frequência, pois o Poder Judiciário vê-se obrigado a interferir nas funções do Executivo, em virtude da constitucionalização de direitos fundamentais dos cidadãos e da má execução de políticas públicas.

### **1. O que é Política Pública?**

O conceito de políticas públicas trata-se de questão estudada ao longo de anos, por diversos autores de relevância em campos variados. É um estudo multidisciplinar, que envolve áreas como o Direito, a Ciência Política, a Administração Pública, a Economia e as Finanças Públicas.

Há uma diferenciação feita entre os termos *politics* e *policy*, pois são distintos na sua origem, mas em português ambos significam política. Enquanto *politics* pode ser considerada a atividade política realizada, por exemplo, em parlamentos e nas arenas do legislativo, o termo *Policy* trata-se da dimensão concreta de políticas, relacionada com a decisão e a ação. Já *Public Policy* (política pública) é o estudo que trata do “conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2015, p. 1).

Em seu ensaio clássico “*Estado da Arte em Políticas Públicas*” Celina Souza (2007, p. 69) define políticas públicas em um conceito agregador:

Pode se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Essa definição de políticas públicas advém da análise e estudo de muitos autores estrangeiros. Dentre as principais, Souza (2007, p. 68) destaca seis: Mead as define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; Lyn entende-as como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; Peters segue o mesmo veio de que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; Dye sintetiza a definição de política pública como tudo o que o governo escolhe fazer ou não fazer; Laswell aduz que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz; e Lowi destaca políticas públicas como regras formuladas por alguma autoridade governamental que expressam uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.

Leonardo Secchi (2015, p.2) apresenta as políticas públicas como:

(...) Uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. (...) Uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública. Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o

tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Portanto, conforme destaca Celina Souza (2007, p. 80), e pode se extrair também da definição de Secchi (2015), os principais elementos que caracterizam uma política pública são que elas permitem distinguir o que o governo pretende fazer do que ele realmente faz, que possuem diversos atores (formais e informais) envolvidos em diversos níveis de tomada de decisão (mas são materializadas pelos governos), extrapolando as leis e regras, tratando-se de uma ação intencional (seja de fazer ou de não fazer), com impactos de curto prazo mas objetivos de longo prazo e com um ciclo de processos definido mesmo após a tomada de decisão.

Secchi (2015) apresenta três nós conceituais que permearam o estudo das políticas públicas ao longo dos anos: o primeiro apresentou a abordagem estadocêntrica e multicêntrica das políticas públicas, onde o foco era em quem as concretizava; o segundo apresentou políticas públicas como uma decisão consciente dos governos, tratando-as como tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer – passando a englobar a omissão e a negligência ao campo das políticas públicas; e por fim o terceiro que diferencia políticas públicas e programas, considerando aquelas como macrodiretrizes de governo, e os programas, planos e projetos são apenas ferramentas para sua concretização.

Observa-se, da leitura de sua conceituação, que as políticas públicas compreendem, sumariamente, ações de iniciativa governamental para a solução de uma situação entendida pela população como um problema – que é aquela onde uma situação presente não é considerada a ideal. O problema torna-se público em razão da sua abrangência, o que lhe confere reconhecimento pelos tomadores de decisão, que também passam a vê-lo como problema. (SECCHI, 2015, p. 10).

Do reconhecimento deste problema espera-se que o governo tome iniciativa para suas soluções, de acordo com a complexidade da situação. Portanto, as políticas públicas solucionam problemas de uma forma que se garantam os direitos básicos dos cidadãos. Elas são a concretização de todo um plano elencado na Carta Magna de Estados Sociais, as quais preveem direitos e garantias básicas para uma vida com o mínimo de dignidade humana.

A judicialização aplica-se em consonância com o conceito estadocêntrico de políticas públicas. A mudança para o Estado Social e a constitucionalização de direitos garantidos aos cidadãos de prestação obrigatória imputada ao Estado (como saúde, saneamento, educação, segurança, dentre outros) irradiou o processo de questionamento, perante o judiciário, de concretização de direitos presentes na Carta Magna, que o Estado não presta de forma efetiva

e adequada. Logo, o judiciário, guardião da Constituição e das leis, manifesta-se sobre o tema por se tratar de uma de suas funções precípuas.

### **1.1 Políticas Públicas e Direito.**

Conforme destacado, estudar políticas públicas implica incursionar em um campo de análise multidisciplinar. Todavia, dentro desta multidisciplinaridade existe uma interrelação que deve ser analisada de forma mais atenta. As políticas públicas mantêm com o direito uma profunda conexão. Isso ocorre pelo fato de o elemento jurídico estar presente em todos os níveis de política dentro do Estado de Direito, sejam elas de nível macro ou micro (COUTINHO *apud* CASTRO e MELLO, 2017, p. 11). O arranjo institucional de implementação de políticas públicas faz com que seja necessária sua legitimação, e uma das formas que isso ocorre é por meio do direito. Neste sentido, destaca Bucci (2006, p. 1) que:

As políticas públicas constituem temática oriunda da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. Seu campo de interesse – as relações entre a política a ação do poder público – tem sido tratado até hoje, na Ciência do Direito, no âmbito da Teoria do Estado, do direito constitucional, do direito administrativo ou do direito financeiro. Na verdade, o fenômeno do direito, especialmente o direito público, é inteiramente permeado pelos valores e pela dinâmica da política.

Ao direito atribui-se um caráter transversal, pois ao longo de todos estágios de implementação uma política pública ele estará presente, e é neste contexto que se inicia a correlação direito e política pública (CASTRO e MELLO, 2017, p. 17). Importante destacar a imposição constitucional da observância do princípio da legalidade pela Administração Pública, expressamente presente no artigo (art.) 37, *caput*, da CF/88 (BRASIL, 1988), onde a ela somente cabe fazer aquilo que a lei autorize. Logo, as políticas públicas, mesmo quando expressem macro-diretrizes, são concretizadas por leis ou atos normativos que estruturarão seus planos, programas e ações.

Ainda que autores como BUCCI (1997, p. 90-91) defendam que as políticas públicas são instrumentos de ação dos governos – o chamado *government by policies* – o tão conhecido *government by law* ainda exerce grande influência nos Estados que adotam o primado da legalidade estrita, limitando a atuação estatal – muitas vezes de forma drástica. A constitucionalização de direitos e garantias fundamentais impôs ao Administrador Público a necessidade de atuações positivas, e também, por estarem presentes na CF/88 e reguladas em leis, garantiu às Cortes Judiciais, e em especial às Cortes Superiores, o Supremo Tribunal

Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o controle da efetividade destas atuações estatais – por prolatarem a decisão final nos casos de exame de situações concretas.

Portanto, o Direito condiciona as políticas públicas, a partir de duas óticas: uma subjetiva, concretizando garantias através das políticas públicas que outorguem uma vida com as mínimas condições de dignidade aos cidadãos, e outra objetiva, conferindo legitimidade ao processo de construção destas políticas, através do arranjo institucional criado pelas normas e pelos limites legais estabelecidos. É a lei que estabelece os balizamentos tanto das políticas públicas em si, como de atuação dos protagonistas na sua elaboração e também dos destinatários e entes por ela afetados (BUCCI *apud* CASTRO e MELLO, 2017, p. 18).

A dimensão objetiva é composta pelos recursos disponíveis, pela definição de responsabilidades sobre a forma de implementação da intervenção e pela interação entre atores diversos. Já a dimensão subjetiva tem como premissas a racionalidade instrumental dos atores, motivados essencialmente por interesses, de cunho material e ideal, a diversidade dos tipos de destinatários da intervenção (destinatários instrumentais e destinatários fins imediatos e mediatos) e o arcabouço normativo e os fatores ambientais estabelecem limites e incentivos para que os atores adotem determinadas práticas (CASTRO e MELLO, 2017, p. 19).

Logo, as políticas públicas que concretizam direitos garantidos pelo Estado Social estão sempre submetidas ao direito – posto que elas nada mais são do que a concretização das previsões elencadas na CF/88. Tal submissão ao direito, mesmo quando não seja rígida, permite o controle destas políticas – oriundas do Poder Executivo – pelo Poder Judiciário, situação que gerou um fenômeno conhecido por judicialização de políticas públicas.

## **1.2 O que é judicialização de Políticas Públicas?**

A partir do Século XX um fenômeno alterou profundamente as Constituições Estatais, que passaram não mais a apenas estruturar os poderes e liberdades dos países, mas a tratar de direitos e garantias fundamentais, especialmente sobre direitos sociais – nos chamados Estados Sociais. (BUCCI, 2006, p. 2). Enquanto nas constituições de perfil liberal os principais objetivos eram de limitar poderes e garantir o império das leis e da liberdade do indivíduo, neste momento os direitos humanos, fortemente vindicados após o encerramento da II Guerra Mundial, tiveram destaque nas novas constituições (CARVALHO, 2007, p. 171). As políticas sociais, normas que tratam da temática e abrangem a segurança social e regulam o acesso a tais

benefícios, englobando questões relativas à inúmeras áreas que, de forma direta e indireta, afetam e concretizam direitos sociais (CARVALHO, 2009, p. 322-323).

É nesse contexto que ganha corpo o papel institucional das Cortes de Justiça, oriundas das novas configurações do neo-constitucionalismo, para estabelecer a superioridade normativa da Constituição, elevando suas premissas ao topo do ordenamento jurídico (CARVALHO, 2007, p. 171). Neste modelo, de supremacia da Constituição, a violação das garantias sociais pode tornar-se objeto de controle pelo Poder Judiciário.

Hans Kelsen apresentou o Tribunal Constitucional como uma forma de garantir a essência da democracia, pois atuaria como protetor dos direitos das minorias frente às decisões da maioria. O Tribunal deveria ser independente dos poderes representativos – pois estes elaboram as leis e regulamentos. Assim, o Tribunal poderia anular atos de inconstitucionalidade oriundos de leis e regulamentos subordinados à Constituição. Logo, pode se dizer que o Tribunal, nos moldes kelsenianos, adquiriu uma postura “quase-judicial e/ou quase-legislativa”. (HERRERA *apud* CARVALHO, 2007, p. 169-170).

Como corolário lógico deste modelo onde existe uma norma geral suprema garantidora de direitos e que pode ser protegida por cortes com papel expressamente previstos e delimitados surge a ideia de judicialização de políticas públicas. Trata-se de uma consequência desta outorga de poder ao Judiciário, de guardião da Constituição e das leis, que acaba se expandindo em virtude da constitucionalização de direitos fundamentais e políticas públicas que os garantam aos cidadãos. Esta proteção de direitos acaba se tornando uma forma indireta de outorga ao Poder Judiciário de poderes pertencentes ao Poder Executivo, pois passa a implementar políticas públicas ao verificar as falhas Estatais contestadas em sua arena de discussão. Esta determinação de execução de políticas públicas extrapola sua função precípua – de aplicação da norma ao caso concreto e seu julgamento.

Judicializar trata-se de questionar, perante o Judiciário, situações tidas como problema pela população alvo, por meio dos legitimados para a tarefa. Nestes casos, determinados direitos objeto de legislação específica para sua concretização não são garantidos pelo Estado. O descumprimento destas leis pelo Estado pode ser questionado através do controle judicial de atos administrativos e de políticas públicas. Destaca Ernani Carvalho (2007, p. 162-163) que:

A literatura constitucional considera como sendo duas as formas de controle jurisdicional: a) controle difuso: qualquer juiz pode (tem competência para) declarar a inconstitucionalidade das leis e atos normativos no julgamento de casos concretos. Nesse tipo de controle não se atinge a lei em tese, ou seja, os julgados só afetam o objeto jurídico em questão e as partes envolvidas e b)

controle concentrado: o Tribunal constitucional provocado por uma ação direta de (in)constitucionalidade decidirá sobre a lei em tese. Portanto, não é necessária a existência de um conflito jurídico concreto. A norma *in abstractu* é atingida e seu efeito é *erga omnes* (contra todos). Nesse tipo de controle, o Tribunal possui o monopólio sobre o controle de constitucionalidade.

Ainda segundo Carvalho (2009, p. 316):

*a judicialização será entendida como um fenômeno que potencia a participação dos membros do poder judiciário no policy-making.* Distinguimos então o caráter potenciador, que é caracterizado pelos aspectos formais ou procedimentais, do seu caráter substantivo, que é a intenção dos operadores da lei em participarem no *policy-making*. Na nossa leitura a dimensão substantiva ocupa-se de outro fenômeno, o ativismo judicial. (grifo nosso)

Importante destacar deste conceito que a judicialização de políticas públicas não está correlacionada com o ativismo judicial, pois não há um juízo de valores, mas aplicação de direitos e construção de políticas públicas garantidas aos cidadãos. O julgador analisará o caso de acordo com a norma geral e abstrata, deixando de lado seu caráter subjetivo, moral ou ético. Desta forma, do controle judicial de atos materializadores de políticas públicas, ou sua inexistência – surge a judicialização de políticas públicas.

A judicialização de políticas públicas cria, dentro do Poder Judiciário, uma jurisprudência específica sobre determinadas matérias. Jurisprudência nada mais é do que o conjunto de decisões judiciais exaradas pelos Tribunais com determinados entendimentos. É uma abstração do conteúdo envolvido em determinado caso extraído da prática judiciária, uniformizando um entendimento para que em casos com os mesmos elementos, ou semelhantes, consolide-se numa ligação genérica, útil, que possa os solucionar. Ela fixa entendimentos, orienta decisões futuras, de modo a servir de grande auxílio na construção, repetição ou inovação de entendimentos jurídicos aplicados. Todavia, a jurisprudência não é vinculativa. É uma das fontes imediatas jurídico-formais de pesquisa jurídica, formas pelas quais se expressa concretamente o Direito, ou seja: um dos determinados atos que concretiza o direito e resulta em textos jurídicos (assim como através da Constituição, das leis, dos princípios, dos tratados internacionais, dos contratos, etc.) (BITTAR, 2017, p. 230-235). Há autores que a consideram não uma fonte do direito, mas a materialização do direito posto, trazido à baila pelo operador do Direito para convencimento dos demais magistrados através de uma fonte psicológica (ou de violência simbólica), pois o julgador não obrigado a decidir da mesma forma que os demais mas saberá que deles estará divergindo (MOUSSALLEM, 2006, P. 148-149).

Da judicialização de políticas públicas surgiu uma vasta jurisprudência própria, que analisa a matéria de acordo com a realidade brasileira. São casos onde questionou-se judicialmente determinadas políticas públicas que versam sobre direitos fundamentais básicos. Desta forma poder-se-á verificar como o Poder Judiciário tem resolvido temáticas pertinentes à judicialização de políticas públicas.

## **2. Judicialização de Políticas Públicas no Brasil: a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.**

Após este breve estudo, mostra-se necessária a discussão de casos em que se judicializaram políticas públicas, e de que forma o Poder Judiciário atuou. Neles, analisou-se a legitimidade do Judiciário em verificar a concretização de políticas públicas e direitos sociais elencados na CF/88 pelo Poder Executivo, e, em alguns deles, substituir seu juízo de conveniência e oportunidade. Isto porque muitas vezes o Poder Judiciário determina obrigações de fazer positivas, que acabam por atropelar o Poder Executivo e concretizar políticas públicas.

Necessário destacar também que estes são apenas alguns dos inúmeros casos nos quais políticas públicas foram judicializadas e o Poder Judiciário teve oportunidade de se manifestar. Foram selecionados acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, por se tratar de uma Corte que com frequência analisa questões envolvendo o cumprimento de obrigações do poder público decorrentes de legislação federal. Estes recursos são normalmente julgados primeiro nos tribunais estaduais e, posteriormente, chegam ao STJ por meio de Recurso Especial (REsp). No presente estudo, foram selecionados alguns julgados que tratavam de temáticas diferentes, mas que buscavam fundamentos similares em princípios jurídicos presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

### **2.1 Recurso Especial nº 1.366.331/RS: Saneamento básico.**

Este recurso, relatado pelo Min. Humberto Martins, tratava de uma Ação Civil Pública, movida em face do Município de São Jerônimo. Mostra-se uma decisão com profunda análise não apenas do caso em concreto, mas da reserva do possível, da prioridade dos direitos fundamentais, do mínimo existencial e do direito ao saneamento básico, saúde e meio ambiente equilibrado. O acórdão assim foi ementado.

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDE DE ESGOTO. VIOLAÇÃO AO ART. 45 DA LEI N. 11.445/2007. OCORRÊNCIA. **DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL.**

1. Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul objetivando o cumprimento de obrigação de fazer consistente na instalação de rede de tratamento de esgoto, mediante prévio projeto técnico, e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública.

2. Caso em que o Poder Executivo local manifestou anteriormente o escopo de regularizar o sistema de encanamento da cidade. A câmara municipal, entretanto, rejeitou a proposta.

3. O juízo de primeiro grau, cujo entendimento foi confirmado pelo Tribunal de origem, deu parcial procedência à ação civil pública - limitando a condenação à canalização em poucos pontos da cidade e limpeza dos esgotos a céu aberto. A medida é insuficiente e paliativa, poluindo o meio ambiente.

4. O recorrente defende que é necessária elaboração de projeto técnico de encanamento de esgotos que abarque outras áreas carentes da cidade.

5. O acórdão recorrido deu interpretação equivocada ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. **No caso descrito, não pode haver discricionariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico. A não observância de tal política pública fere aos princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado.**

6. **Mera alegação de ausência de previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexecutabilidade dos pedidos da ação civil pública.**

7. Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, **no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível.** Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexecutabilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa - o que não se verifica nos autos.

(Recurso Especial 1.336.331/RS, Ministro Relator Humberto Martins, Julgado em: 16/12/2016, DJE: 19/12/2014) (grifo nosso)

Neste REsp o STJ chancelou entendimento em que a análise jurídica de políticas públicas prevaleceu. O voto do relator inicia sua análise pela reserva do possível, destacando que questões de escassez orçamentária não podem ser desconsideradas na implementação de políticas públicas. A insuficiência de recursos não pode ser sempre um trunfo para a inação – cabendo ao Administrador Público escolher as prioridades, pois políticas públicas sempre demandarão uma atuação estatal que, por sua vez, demandará recursos. Nestes casos, deveria o Administrador Público – ao tomar suas decisões – priorizar os direitos fundamentais. Ele, ao atuar na sua função precípua, teria discricionariedade para elaboração de políticas públicas, mas ela não se pode se esquivar do dever constitucional de concretização dos direitos fundamentais. Logo, aqueles direitos intimamente ligados à dignidade da pessoa humana devem ser obrigatoriamente priorizados e não podem ser limitados pela escolha do Administrador.

Sobre o mínimo existencial, o relator apresenta a teoria Alemã, que busca uma conciliação entre a falta de recursos e a necessidade de realização de direitos fundamentais básicos – devendo-se, pelo menos, garantir o suficiente para que se possa viver com dignidade. Somente após garantido o mínimo existencial digno é que o Poder Público poderia buscar novas prioridades.

Feita esta análise, o acórdão passa a examinar a questão do direito ao saneamento básico, saúde e meio ambiente equilibrado, destacando que se tratam de direitos constitucionalmente qualificados, intrinsecamente ligados (pois complementam-se) e asseguradores da existência digna do indivíduo. Por isso é dever do Estado garanti-los e protegê-los.

Por fim, ao discorrer sobre a separação dos poderes e a garantia do mínimo existencial, o relator adentra na temática de implementação de políticas públicas pelo judiciário e expressamente destaca que:

Conquanto a implementação de políticas públicas seja atribuição típica e privativa do Poder Executivo, o Judiciário, com base na garantia do “mínimo existencial”, garante a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos (...).<sup>3</sup>

Ao condenar o Município, determinou o acórdão que se desse provimento ao recurso para que em 60 dias fosse elaborado projeto técnico de encanamento de esgotos e inserisse os valores para realização do projeto na Lei Orçamentária do exercício subsequente, impondo a realização de uma política pública aos Poderes Executivo e Legislativo locais.

## **2.2 Recurso Especial nº 1.041.197/MS: prestação de serviços de saúde.**

Nesta decisão, recorreu o estado do Mato Grosso do Sul (MS) com fundamento no art. 105, III, alíneas *a* e *c*, da CF/88, em virtude de ter-lhe sido imposta, pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJMS), obrigação de efetivamente concretizar políticas públicas relativas à saúde para que não se tornassem as normas Constitucionais e legais inócuas. O TJMS entendeu que não caberia ao Poder Judiciário somente examinar os aspectos extrínsecos da Administração, mas analisar critérios de moralidade e razoabilidade, pois os direitos

---

<sup>3</sup> Recurso Especial 1.336.331/RS, Ministro Relator Humberto Martins, Julgado em: 16/12/2016, DJE: 19/12/2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1375963&num\\_registro=201201255122&data=20141219&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1375963&num_registro=201201255122&data=20141219&formato=PDF)>. Acesso em: 01/03/2018.

fundamentais devem ser garantidos. Em sede de REsp, o Min. Rel. Humberto Martins apresenta argumentação no seguinte sentido:

**ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS – DIREITO À SAÚDE – FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS A HOSPITAL UNIVERSITÁRIO – MANIFESTA NECESSIDADE – OBRIGAÇÃO DO ESTADO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – NÃO-OPONIBILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL AO MÍNIMO EXISTENCIAL.**

1. Não comporta conhecimento a discussão a respeito da legitimidade do Ministério Público para figurar no pólo ativo da presente ação civil pública, em vista de que o Tribunal de origem decidiu a questão unicamente sob o prisma constitucional.

2. Não há como conhecer de recurso especial fundado em dissídio jurisprudencial ante a não-realização do devido cotejo analítico.

3. *A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em prós das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais.*

4. *Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou fugindo da finalidade a qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada.*

5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, *qualquer pleito que vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial.*

6. *Assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, dentre os quais a educação e a saúde, é escopo da República Federativa do Brasil que não pode ser condicionado à conveniência política do administrador público. A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente*

*definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário.*

Recurso especial parcialmente conhecido e improvido.

(Recurso Especial 1.041.197/MS, Ministro Relator Humberto Martins, Julgado em: 25/08/2009, DJE: 16/09/2009) (grifo nosso)

Neste caso, o recorrente alegou que a imposição feita pelo julgado recorrido violaria diversas disposições legais relevantes, com especial destaque ao princípio da separação de poderes. O Estado recorrente destacou que o princípio da separação entre os poderes vedaria a ingerência do Poder Judiciário sobre o Poder Executivo e que as limitações orçamentárias impedem a concretização de todas as políticas, sendo impossível estabelecer hierarquização de prioridades em muitos dos casos relativos a direitos sociais. Logo, o cerne da discussão apresentada no voto do Min. Humberto Martins é sobre a possibilidade de o Poder Judiciário fazer o controle das políticas públicas.

O relator inicia seu voto analisando a questão da separação dos poderes no direito contemporâneo. Aduz que, com a constitucionalização de direitos sociais, novas funções foram estendidas ao Estado, que agora deve atuar na implementação de políticas públicas voltadas à concretização de tais direitos. Isto também conferiu novas funções aos Poderes Executivo e Judiciário – pois agora ambos devem também buscar garantir os direitos sociais. Enquanto o Poder Executivo deve buscar formas de materializar os direitos previstos na CF/88, o Poder Judiciário deve fiscalizar o respeito e cumprimento das normas constitucionais. Descumprindo o Administrador Público seus deveres impostos pela Carta Magna, o Poder Judiciário não pode deixar os cidadãos ao léu, pois os direitos sociais não podem ficar condicionados à boa vontade do Poder Executivo. Por fim, destaca o relator, que a separação dos poderes deve ser respeitada quando o Poder Executivo atua dentro das suas margens e limites de atuação. Nos casos em que extrapola tais limites não há que se falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes, sendo possível que o Poder Judiciário corrija as violações contestadas em suas instâncias.

Outro ponto destacado trata das limitações financeiras para o cumprimento de políticas públicas. O relator faz uma análise da alegação do recorrente de respeito à teoria da reserva do possível, mas a contrapõe ao direito ao mínimo existencial. Assim, somente depois de que o Estado proveja um mínimo de serviços sociais, que concedam aos cidadãos uma existência minimamente digna, poderá alegar a reserva do possível, se eximindo de realizar determinadas políticas públicas pela impossibilidade econômica de fazê-lo. Esta é a forma como a teoria foi desenvolvida no Direito Alemão.

Por fim, há uma análise acerca do argumento do recorrente quanto à impossibilidade de estabelecimento de prioridades para concretização de políticas públicas, uma vez que, em um Estado Social, todas seriam relevantes. Todavia, ao fazer uma leitura dos direitos previstos pela CF/88, entendeu o relator que existe um núcleo prioritário, no qual saúde e educação seriam de grande relevância. Quando estes direitos de maior relevância não são prestados de forma adequada a garantir o mínimo existencial, tal situação não pode ficar circunscrita à conveniência política do Administrador Público. Essa omissão não pode ser observada passivamente pelo Poder Judiciário, posto que ele não é um mero departamento do Poder Executivo, mas um dos três Poderes da República, que detém parcela da soberania nacional, o que permite sua ingerência sobre políticas públicas na busca da concretização dos direitos fundamentais.

### 2.3 Recurso Especial nº 440.502/SP: acesso à educação básica.

Com relação à garantia constitucional de acesso à educação básica, o STJ – quando provocado – prolatou acórdão com uma análise profunda acerca da matéria. No caso, o Município de Santo André recorreu da decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que lhe impôs obrigação de criar vagas em creches e escolas municipais, sob pena de ser responsável pelo pagamento de mensalidades em instituições privadas. Ao se manifestar sobre o tema, assim decidiu o Min. Rel. Herman Benjamin:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ALÍNEA "C" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. NÃO-DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. DIREITO A CRECHE E A PRÉ-ESCOLA DE CRIANÇAS ATÉ SEIS ANOS DE IDADE. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ECA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL*. LESÃO CONSUBSTANCIADA NA OFERTA INSUFICIENTE DE VAGAS.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. *Na ordem jurídica brasileira, a educação não é uma garantia qualquer que esteja em pé de igualdade com outros direitos individuais ou sociais. Ao contrário, trata-se de absoluta prioridade, nos termos do art. 227 da Constituição de 1988. A violação do direito à educação de crianças e adolescentes mostra-se, em nosso sistema, tão grave e inadmissível como negar-lhes a vida e a saúde.*

3. O Ministério Público é órgão responsável pela tutela dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos relativos à infância e à

adolescência, na forma do art. 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

4. Cabe ao *Parquet* ajuizar Ação Civil Pública com a finalidade de garantir o direito a creche e a pré-escola de crianças até seis anos de idade, conforme dispõe o art. 208 do ECA.

5. A Administração Pública deve propiciar o acesso e a frequência em creche e pré-escola, assegurando que esse serviço seja prestado, com qualidade, por rede própria.

**6. De acordo com o princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF), garantia básica do Estado Democrático de Direito, a oferta insuficiente de vagas em creches para crianças de zero a seis anos faz surgir o direito de ação para todos aqueles que se encontrem nessas condições, diretamente ou por meio de sujeitos intermediários, como o Ministério Público e entidades da sociedade civil organizada.**

7. No campo dos direitos individuais e sociais de *absoluta prioridade*, o juiz não deve se impressionar nem se sensibilizar com alegações de conveniência e oportunidade trazidas pelo administrador relapso. A ser diferente, estaria o Judiciário a fazer juízo de valor ou político em esfera na qual o legislador não lhe deixou outra possibilidade de decidir que não seja a de exigir o imediato e cabal cumprimento dos deveres, completamente vinculados, da Administração Pública.

8. *Se um direito é qualificado pelo legislador como absoluta prioridade, deixa de integrar o universo de incidência da reserva do possível, já que a sua possibilidade é, preambular e obrigatoriamente, fixada pela Constituição ou pela lei.*

**9. Se é certo que ao Judiciário recusa-se a possibilidade de substituir-se à Administração Pública, o que contaminaria ou derrubaria a separação mínima das funções do Estado moderno, também não é menos correto que, na nossa ordem jurídica, compete ao juiz interpretar e aplicar a delimitação constitucional e legal dos poderes e deveres do Administrador, exigindo, de um lado, cumprimento integral e tempestivo dos deveres vinculados e, quanto à esfera da chamada competência discricionária, respeito ao due process e às garantias formais dos atos e procedimentos que pratica.**

10. Recurso Especial não provido.

(Recurso Especial 440.502/SP, Ministro Relator Herman Benjamin, Julgado em: 15/12/2009, DJE: 24/09/2010) (grifo nosso)

Interessante observar neste acórdão que houve divergência entre os votos do relator e da Min. Eliana Calmon. Os Ministros Castro Meira, Mauro Marques e Humberto Martins votaram no mesmo sentido que o relator.

O voto do relator foi no sentido de ser o direito a educação de crianças e adolescentes de alta prioridade no ordenamento jurídico pátrio, conforme o art. 227 da CF/88, em patamar tão distinto quanto os direitos à vida e à saúde. Nestes casos, segundo o relator, o Judiciário não pode se deixar enganar pelas alegações de conveniência e oportunidade do Administrador Público relapso, nem da reserva do possível, sendo possível uma atuação do Poder Judiciário em outras funções que não a sua precípua, para salvaguarda da Constituição e das leis e sua aplicação correta – mas sem substituir-se à Administração Pública. Logo, se o Administrador

não garante um serviço de educação pública de qualidade, surge o direito de ação de todos aqueles que se veem afetados pela falta de cumprimento destas políticas públicas.

O voto-vista da Min. Eliana Calmon foi no sentido de ponderar as questões econômica e de responsabilidade fiscal envolvidas. Destacou que há necessidade de ponderação para a execução material da decisão exarada, posto que de nada serviria uma decisão que analisa a Constituição e os direitos sociais de forma correta mas se mostra inexecutável. É uma questão de suma relevância, pois os custos vinculados aos direitos da CF/88 devem ser debatidos quando ordenada forçadamente a execução de políticas públicas ao Poder Executivo pelo Poder Judiciário. Todavia, este custo elevado não pode ser motivo salvaguarda de uma má gestão, e aplicação de verbas em políticas públicas inúteis. Mas a discussão do custo de políticas públicas, no presente caso, não foi aprofundada.

O Min. Castro Meira analisou cláusula da reserva do possível, destacando que uma decisão judicial que imponha uma obrigação inexecutável ao Estado será inútil, mas a reserva do possível não pode ser um escudo para que a inação do Administrador Público se mantenha impune. O Poder Judiciário pode averiguar, concreta e objetivamente, se a cláusula da reserva do possível se faz presente. E, não se fazendo presente, cabe ao Poder Judiciário resguardar os direitos fundamentais garantidos. Logo, seria possível a determinação de implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário.

O Ministro Mauro Campbell Marques acompanhou o voto do relator, afirmando que o art. 208, IV, da CF/88, delimita o dever do Estado de fornecer educação, inclusive em creches e pré-escolas. Não cumprir tal mandamento escapa à esfera de conveniência e oportunidade da Administração Pública, tratando-se de verdadeira arbitrariedade.

Por fim, o voto de vista do Min. Humberto Martins analisou as temáticas destacadas pelos demais votos. Ele enfatizou que a reserva do possível somente pode ser proclamada após a efetivação do mínimo existencial – priorizando-se os direitos fundamentais. O voto é no sentido de que a reserva do possível pode ser invocada nos casos de limitação orçamentária e escassez, todavia deveria o Administrador ter garantido os direitos fundamentais antes de atingir o estado de escassez. Logo, necessário primeiro a garantia dos direitos fundamentais básicos que permitam uma vida digna aos seres humanos – o mínimo existencial – para somente após caber a aplicação da reserva do possível pelo Administrador Público. Acerca do direito a educação infantil, após demonstrar sua essencialidade o Ministro entendeu que se trata de um dos casos excepcionais onde cabe ao Poder Judiciário, perante a inação ou não-efetividade do

Poder Executivo, concretizar demandas por políticas públicas – pois é um direito prioritário, especialmente a educação infantil.

### **Conclusão.**

Buscou-se, no presente artigo, discutir a judicialização de políticas públicas de acordo com as concepções clássicas sobre o tema e sua relação com o direito. Apresentaram-se julgados emblemáticos do Superior Tribunal de Justiça, em que políticas públicas foram judicializadas, a fim de analisar os critérios utilizados pelo referido Tribunal na concretização de direitos fundamentais, diante da não implementação das políticas necessárias pelo poder público.

As políticas públicas foram apresentadas como atuações governamentais com o escopo de solucionar situações vistas como problemas pela população, de forma a garantir seus direitos e garantias fundamentais básicos, assim como uma vida com um mínimo de dignidade. O fenômeno da judicialização de políticas públicas mostra-se uma decorrência da sua constitucionalização e regulamentação, bem como das garantias elencadas na própria CF/88, em especial a do livre acesso ao Poder Judiciário e a vinculação do Poder Executivo ao princípio da legalidade estrita.

Destaca-se, da análise dos acórdãos apresentados, que na judicialização de políticas públicas a constitucionalização de direitos é de extrema importância. Todos os acórdãos apresentados perpassam pelo debate da constitucionalização dos direitos sociais, e efetivação destes através das políticas públicas estatais. Em todos eles o tema inicia na verificação do descumprimento das normas constitucionais pelo Administrador Público, o que conferiria legitimidade ao Poder Judiciário para atuar e impor obrigações positivas, que garantam os direitos mínimos para satisfazer a dignidade da pessoa humana.

Ainda, mostraram-se importantes os conceitos da reserva do possível e do mínimo existencial, pois o primeiro muitas vezes foi utilizado como defesa pela má gestão do Administrador Público. De acordo os julgados analisados, somente pode a reserva do possível ser utilizada como excludente de responsabilidade pelo gestor público após este ter concretizado as políticas públicas fundamentais e básicas, que garantam o mínimo, para que a população tenha uma vida digna.

A judicialização de políticas públicas é um tema extremamente relevante dentro do Estado Democrático de Direito. Serve para vedar que o Administrador Público atue ao arrepio

da lei, pois estará sendo fiscalizado pela população alvo dos direitos e garantias da CF/88 e poderá ser compelido a uma atuação correta pelo Poder Judiciário. Em tempos nos quais o orçamento anual do país inicia com previsão deficitária, cada vez mais o Poder Judiciário será demandado a atuar sobre a má gestão do Poder Executivo, visando privilegiar a realização de políticas públicas que garantam os direitos e garantias básicas da população elencadas na Constituição Federal.

A contribuição do presente artigo foi a de promover um breve estudo acerca dos critérios que vêm sendo adotados pelo Superior Tribunal de Justiça na promoção do controle judicial sobre as políticas públicas, merecendo destaque exatamente a imperatividade de serem priorizadas as políticas voltadas à garantia do mínimo existencial, sobretudo nas áreas de saúde e educação, descabendo, em relação a tais temas, alegação de escassez de recursos orçamentários, que deverão ser realocados de outras áreas.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BITTAR, EDUARDO C.B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01/03/2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**, In *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 133, jan/mar., 1997, p. 89/98.

\_\_\_\_\_. **O conceito de política pública em direito**. In: Bucci, Maria Paula Dallari (org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Ernani. **Revisão Judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento**. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28. Curitiba, UFPR, 2007. Pags. 161-179.

\_\_\_\_\_. **Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política**. *Análise Social*, n.191. Lisboa, 2009. p. 315-335.

CASTRO, Marco Tulio de BARROS E; MELLO, Maria Tereza Leopardi. **Uma abordagem jurídica de análise de políticas públicas**. *Revista de Estudos Empíricos*, v. 4, n. 2, 2017. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/112>>. Acesso em: 12 dez 2017.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York-London: W. W. Norton & Company, Edição Kindle, 2000.

MOUSSALLEM, Tárek Moysés. **Fontes no direito tributário**. 2ª ed. São Paulo: Noeses, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SOUZA, Celina. **Estado da arte em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. da S.; MARQUES, E. C. (Orgs.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

STJ. **Recurso Especial 1.041.197/MS**. Ministro Relator Humberto Martins. Julgado em 25/08/2009, DJE 16/09/2009. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=906897&num\\_registro=200800598307&data=20090916&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=906897&num_registro=200800598307&data=20090916&formato=PDF)>. Acesso em: 01/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial 440.502/SP**. Ministro Relator Herman Benjamin. Julgado em: 15/12/2009, DJE: 24/09/2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=821168&num\\_registro=200200699966&data=20100924&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=821168&num_registro=200200699966&data=20100924&formato=PDF)>. Acesso em: 01/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial 1.336.331/RS**. Ministro Relator Humberto Martins. Julgado em: 16/12/2014, DJE 19/12/2014. <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1375963&num\\_registro=201201255122&data=20141219&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1375963&num_registro=201201255122&data=20141219&formato=PDF)>. Acesso em: 01/03/2018.