

RECEBIDO EM: 30/06/2018

APROVADO EM: 27/07/2018

# **A COERCITIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS PELO PODER PÚBLICO**

***THE ENFORCEMENT OF JUDICIAL DECISIONS THAT  
DETERMINES THE EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL  
SOCIAL RIGHTS BY PUBLIC AUTHORITIES***

*Tiago Cappi Janini*

*Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP  
Professor na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)*

*Mário Augusto Quinteiro Celegatto*

*Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná  
(UENP). Especialista em Direito Processual, Bacharel em Direito pela PUC-MG  
Juiz do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 As dimensões de Direitos Fundamentais e a sua complementaridade; 2 Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Federal de 1988; 3 A atuação do Poder judiciário na concretização de Direitos Sociais; 4 O cumprimento forçado das decisões judiciais para implementação de Direitos Sociais; 5 Considerações finais; Referências.

**RESUMO:** A Constituição Federal assegura diversos direitos fundamentais aos cidadãos, com a intenção de proporcionar-lhes uma vida digna. Todavia, o Poder Executivo tem sido incapaz de concretizá-los. Diante dessa omissão do Poder Executivo, muitas pessoas procuram o Poder Judiciário para que ele dê efetividade a esses direitos. Nesse contexto, questiona-se: o que acontece se o Poder Público condenado judicialmente não cumpre o determinado pela sentença judicial? Para confirmar a hipótese que o Poder Público tem de cumprir as decisões judiciais que dão efetividade aos direitos sociais e, caso não o faça, está sujeito às medidas previstas no Código de Processo Civil que tendem a induzi-lo a dar cumprimento às sentenças esta pesquisa utilizou-se do método dedutivo. A pesquisa tem como objetivos gerais a análise dos direitos e garantias fundamentais em suas dimensões, demonstrando-se a complementaridade existente entre elas, a descrição dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal de 1988, a investigação da atuação do Poder Judiciário como garantidor de direitos fundamentais sociais não efetivados prontamente pelo Poder Executivo, e o estudo do cumprimento forçado das decisões judiciais que determinam a concretização de direitos fundamentais sociais pelos entes federados. Conclui-se que o Código de Processo Civil possui medidas coercitivas para coagir o Poder Público em cumprir a decisão judicial que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer concretizadora de direitos sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Sociais. Ativismo Judicial. Cumprimento de Sentença. Coercitividade.

**ABSTRACT:** The Federal Constitution guarantees various fundamental rights to the citizens to provide them with a decent life. However, the Executive Branch has been unable to implement the fundamental rights. In the presence of this omission of the Executive Branch, many people seek the Judiciary looking for effectiveness to such rights. In this context, the problem of this paper is: what happens if the Government judicially condemned does not complies the determined by court order? To confirm the hypothesis that the public authorities must have to comply the judicial decisions that give effectiveness to social rights and, if it does not do, they are subject to the measures provided in the code of civil procedure that tend to induce them to comply the sentences, this research uses the deductive method. The research's general objectives are the analysis of the fundamental rights and guarantees in its dimensions, demonstrating the complementarity that exists between them, the description of the fundamental social rights provided in the Federal Constitution of 1988, the investigation of the judiciary performance

as a guarantor of fundamental social rights not readily enforced by the Executive Branch, and the study of forced compliance of the judicial decisions that determine the realization of fundamental rights by federated entities social. In the end, this paper concludes that the code of Civil procedure has coercive measures to coerce the Government to comply the judicial decision that recognizes the enforceability of the obligation to make the social rights real.

**KEYWORDS:** Social Rights. Judicial Activism. Enforcement of Sentence. Coercivity.

## **INTRODUÇÃO**

Com o passar dos anos, foram sendo assegurados e garantidos direitos fundamentais, compreendidos como conjunto de normas que se preocupam com a dignidade humana. Todavia, a simples positivação dos direitos fundamentais não se mostrou suficiente, exigindo uma ação efetiva do Poder Público para assegurá-los. De outro lado, a falta de eficiência da Administração Pública tem tolhido a concretização dos direitos sociais dos cidadãos.

Diante dessa omissão do Poder Executivo, muitas pessoas procuram o Poder Judiciário para que ele dê efetividade aos direitos sociais constitucionalmente assegurados. Em seu labor jurisdicional, os juízes, diante dessas demandas, proferem decisões contendo obrigações de fazer para o Poder Público. Em outras palavras, determinam como a Administração Pública deve agir para concretizar determinada política pública para aquele sujeito litigante.

Nesse contexto, questiona-se: o que acontece se o Poder Público condenado judicialmente não cumpre o determinado pela sentença judicial? Eis a problemática enfrentada neste estudo. Seu ponto fundamental, portanto, se concentra nas possibilidades geradas pelas ordens judiciais para implementação de direitos fundamentais sociais pelo Poder Executivo, em razão da omissão deste em efetivar direitos sociais de seus cidadãos, por meio de políticas públicas de forma voluntária.

Para confirmar a hipótese que o Poder Público tem de cumprir as decisões judiciais que dão efetividade aos direitos sociais e, caso não o faça, está sujeito às medidas previstas no Código de Processo Civil que tendem a induzi-lo a dar cumprimento às sentenças esta pesquisa utilizou-se do método dedutivo, com pesquisa bibliográfica.

A pesquisa tem como objetivos gerais a análise dos direitos e garantias fundamentais em suas dimensões, demonstrando-se a complementaridade existente entre elas, a descrição dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal de 1988, a investigação da atuação do Poder Judiciário como garantidor de direitos fundamentais sociais não efetivados prontamente pelo Poder Executivo, e o estudo do cumprimento forçado das decisões judiciais que determinam a concretização de direitos fundamentais sociais pelos entes federados.

## **1 AS DIMENSÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E A SUA COMPLEMENTARIDADE**

Atualmente, a maioria dos textos constitucionais assegura os direitos fundamentais, inclusive com o status de cláusula pétrea, como faz a nossa Carta Magna. E, para que tais direitos sejam verdadeiramente entendidos, mostra-se pertinente, além da sua definição, a realização de estudo a respeito de sua classificação em dimensões.

Os direitos e garantias fundamentais são um conjunto de normas eminentemente necessárias à vida digna do ser humano, tidos como ponto central da sociedade. Esses direitos se consagraram durante a história, ou seja, trata-se de uma construção normativa que se estabelece na medida em que a sociedade evolui, que se iniciou com a existência do ser humano, pois, sempre fora titular de alguns direitos naturais e inalienáveis, desde os tempos remotos, na denominada fase pré-histórica dos direitos fundamentais (SARLET, 2015, p. 38).

Considerando o grande número de classificações existentes dos direitos fundamentais, evitar-se-á o aprofundamento em pontos capazes de suscitar maiores divergências. Porém, é unânime o entendimento de que as dimensões de direitos fundamentais foram surgindo de acordo com as alterações e exigências de cada época, com o intuito de se atualizar o direito de acordo com a realidade.

Diante da importância dada aos direitos fundamentais, apresenta-se relevante a conceituação dada por Vidal Serrano Nunes Junior (2009, p. 15):

Destarte, podemos conceituar direitos fundamentais como o sistema aberto de princípios e regras que, ora conferindo direitos subjetivos a seus destinatários, ora conformando a forma de ser e de atuar do Estado que os reconhece, tem por objetivo a proteção do ser humano em suas diversas dimensões, a saber: em sua liberdade (direitos e garantias individuais), em suas necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais) e em relação à sua preservação (solidariedade).

A teoria geracional, que divide os direitos e garantias fundamentais em gerações, foi utilizada pela primeira vez em 1979, por Karel Vasak, jurista Tcheco-Francês, em aula inaugural do Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estraburgo, e extraída do lema da Revolução Francesa: “liberdade, igualdade e fraternidade” (SARLET, 2016, p. 500). Paulo Bonavides (2006, p. 562) leciona que esse lema revolucionário do século XVIII “expressou em três princípios cardeais todo o conteúdo possível dos direitos fundamentais, profetizando até mesmo a sequência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade”.

No entanto, embora os direitos fundamentais sejam, historicamente, divididos em “gerações”, atualmente se defende que a expressão correta seria “dimensões”, por apontar o sentido de complementaridade, ao passo que “geração”, daria o sentido de alternância. Isso se justifica pelo fato de serem direitos que se complementam no todo, não se limitando a si próprios, formando uma espécie de pirâmide, cujo ápice é o direito à democracia. Assim, a partir da Revolução Francesa, os direitos fundamentais foram estabelecidos em suas respectivas dimensões, formando um processo cumulativo e qualitativo, tendo por orientação a universalidade material e concreta (BONAVIDES, 2006, p. 563).

No que tange às três primeiras dimensões, de essencial importância neste estudo, apontam-se como direitos de primeira dimensão, inaugurados ao final do século XVIII e início do século XIX, os direitos ligados à liberdade, como o direito à vida, à liberdade religiosa, à propriedade, à participação política, à inviolabilidade de domicílio e segredo de correspondência. De fato, os homens anseiam por liberdade, entretanto, de maneira alguma, isso ocorreria de forma organizada, por assim dizer, sem que o Estado intervisse na relação entre os homens. Na busca pela tão almejada liberdade, com a proclamação dos direitos de primeira dimensão, que, de certa forma, “produziu uma consciência da necessidade de garantia extrema da liberdade, situação que, em conjunto com a radical modificação dos meios de produção gerada pela Revolução Industrial, instaurou a crise social do século XIX” (OLIVEIRA; FILETI, 2006, p. 62), houve certa frustração, em especial no que tange às classes mais baixas. Evidente que os direitos de primeira geração estão intrinsecamente ligados ao liberalismo político, pois, consoante aos preceitos explanados por Almiro do Couto Silva (2015, p. 295), “a história do liberalismo político é a história dessa tensão dialética entre razão, vontade e o amplo repertório de ideias, conceitos e instrumentos jurídicos ligados pela finalidade comum de conter eficazmente o poder do Estado, nas suas relações com os indivíduos ou com os cidadãos”. Há a ideia de a atuação do Estado dirigir-se única e exclusivamente para assegurar esses direitos relacionados à liberdade.

Os direitos de segunda geração, por outro lado, versam sobre o bem-estar social, conceituados como direitos sociais, que exigem do Estado uma postura ativa, garantindo direitos básicos de sobrevivência. Quando se verificou que a não intervenção estatal não era tão boa quanto parecia, instituiu-se a segunda dimensão dos direitos fundamentais, a fim de se evitarem desigualdades sociais existentes em razão do liberalismo, na virada do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, passando-se a exigir do Estado, a partir daí, uma atuação positiva, no intuito de garantir direitos de bem-estar, como saúde, educação, trabalho, habitação, previdência e assistência social, em favor do homem (BULOS, 2014, p. 528). Nos dizeres de Vladimir Brega Filho (2002, p. 23), os direitos fundamentais de segunda dimensão “caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas”. Esses são os que aqui interessam, pois traçam um marco histórico, no qual se evoluiu do Estado Liberal, instituindo-se o Estado Democrático de Direito.

Depois disso, ao final do século XX, consolidaram-se os direitos tidos como de terceira dimensão. Criados com base na fraternidade ou solidariedade, eles englobam os direitos ao desenvolvimento, ao progresso, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à autodeterminação dos povos, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, à qualidade de vida, os direitos do consumidor e da infância e juventude, possuindo como destinatários o gênero humano (BONAVIDES, 2006, p. 569). Na evolução dos direitos, formulação e descoberta fazem parte de uma construção sem fim, vez que o direito ao desenvolvimento deve acompanhar a evolução dos indivíduos, se adequando à sociedade a qual se destina.

Ademais, surgiram classificações dos direitos fundamentais que indicam quatro ou cinco dimensões. Todavia, considerando que o enfoque do presente artigo está voltado para os direitos de segunda dimensão, conceituados como direitos sociais que exigem do Estado uma postura ativa, garantindo direitos básicos de sobrevivência, e a divergência existente sobre a necessidade ou não de suscitar novas dimensões de direitos, não se tratará das teorias relacionadas a outras dimensões.

Após essa breve explanação sobre as dimensões de direitos fundamentais, é mister ressaltar que tais direitos, independentemente da dimensão na qual cada um deles se encontra inserido, visam um mesmo fim: garantir o direito à democracia. Porém, nesse ambiente de conquistas que ampliam o leque dos direitos fundamentais, consolidou-se, no Brasil, a ineficiência do Poder

Executivo em efetivamente garanti-los aos cidadãos, emergindo um hiato entre os direitos positivados na Constituição e o seu real usufruto, principalmente no que tange aos direitos de segunda dimensão. Aí que surge a atuação do Poder Judiciário como concretizador dos direitos fundamentais.

## **2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Os direitos fundamentais sociais recebem atenção especial na Carta Magna de 1988, apontados, em regra, no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II (artigo 6º a 11º) da Lei Maior, de forma ampla no artigo 6º, existindo normas específicas sobre o tema distribuídas em outros dispositivos, até mesmo fora do capítulo mencionado. A Constituição Cidadã, bastante influenciada pela portuguesa, “imprime uma latitude sem precedentes aos direitos sociais básicos, dotados agora de uma substantividade nunca conhecida nas Constituições anteriores, a partir da de 1934” (BONAVIDES, 2006, p. 373-374).

Sobre esses direitos, levando em consideração o contexto do Estado Social de Direito adotado pelo Brasil desde a promulgação da Constituição Federal atual, Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 63) elucida que:

No âmbito de um Estado social de Direito – e o consagrado pela nossa evolução constitucional não foge à regra – os direitos fundamentais sociais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances (oportunidades), inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito de conteúdo não meramente formal, mas, sim, guiado pelo valor da justiça material. Cumpre frisar, ainda, que a ideia de reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais, como exigência do princípio da dignidade da pessoa humana, decorre, consoante leciona Klaus Stern, da concepção de que “homogeneidade social e uma certa medida de segurança social não servem apenas ao indivíduo isolado, mas também à capacidade funcional da democracia considerada na sua integralidade.

Consoante já destacado no tópico anterior, os direitos sociais exigem uma postura ativa dos governantes, de forma que as políticas públicas se tornam instrumentos indispensáveis para a implementação dos direitos ora tratados. Segundo Ricardo Pinha Alonso (2012, p. 38), os direitos sociais:

São direitos que tutelam os menos favorecidos e buscam proporcionar condições dignas de vida aos seus destinatários, com a tendência de

concretizar a igualdade real entre os membros da sociedade. E, referida tutela impõe ao Estado as chamadas “prestações positivas”, vez que revelam um fazer estatal, por seus órgãos, por meio de atividades materiais e normativas.

Os direitos sociais encontram-se positivados no texto constitucional, principalmente a partir do art. 6º, iniciando o Capítulo II – Dos Direitos Sociais, dentro do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Porém, é possível encontrar em outros locais da Constituição direitos sociais. Merece destaque o Título VIII - Da Ordem Social que, a partir do art. 193 cuida da Seguridade Social, que é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Os direitos de liberdade e os direitos sociais gozam, na Constituição, do mesmo patamar jurídico, de direitos fundamentais, sem distinção de regimes. No entanto, os direitos de segunda geração são positivados, em regra, na forma de normas programáticas, que demandam para sua efetiva concretização, além de medidas legislativas, a implementação de políticas públicas, mediante leis, atos administrativos e serviços públicos. Ilton Garcia da Costa e Laísa Fernanda Campidelli (2016, p. 98) explicam que as políticas públicas buscam o bem-estar social constitucionalmente previsto, cuja criação é destinada ao governo que irá eleger os seguimentos que lhe convêm.

Ana Luiza Godoy Pulcinelli, Dirceu Stresser e Ilton Garcia da Costa (2015, p. 26) enfatizam o conflito entre a implementação de políticas públicas e a escassez de recursos:

Deveras, a implementação de políticas públicas como fator da alteração da realidade social não prescinde de uma consideração prévia: a disponibilidade de recursos é limitada, não suficiente para satisfação integral de todos os direitos previstos abstratamente no ordenamento jurídico, notadamente em um Estado em desenvolvimento, com grandes carências sociais. Ao lidar com a efetivação de direitos prestacionais, o Estado defronta-se com verdadeiro limite fático, gizado pela disponibilidade financeira. Pode-se afirmar que o orçamento é um bem escasso diante da miríade de objetos que deve suportar.

Em face do exposto, constata-se que a ausência de concretização dos direitos fundamentais sociais não se dá pela falta de previsão constitucional, mas sim por outros motivos, como, por exemplo, a falta de efetivação



de políticas públicas pelo Poder Executivo, que, por vezes, não possui orçamento suficiente para suportar tais investimentos.

### 3 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Diante da incapacidade de o Poder Público efetivar os direitos sociais, o ingresso no Judiciário como via alternativa para essa concretização aumentou significativamente. Essa incontrolável procura pela realização de direitos sociais resulta em um Poder Judiciário demasiadamente abarrotado, em socorro daqueles que necessitam da implementação de seus direitos. Paulo Alves e Aline Cristina Alves (2013, p. 82) explicam que diante de “problemas” de difícil solução por regras jurídicas, sociais e políticas, as instituições, as autoridades ou mesmo os cidadãos tendem a judicializá-los.

Com a Constituição de 1988, constata-se que há uma alteração no exercício da jurisdição, com a expansão do poder decisório dos juízes principalmente em razão das omissões dos demais poderes. Thadeu Augimeri de Goes Lima e Ilton Garcia da Costa (2013, p. 28-29) argumentam que a judicialização da política é algo inevitável em razão do caráter analítico da Constituição Federal de 1988 e do amplo acesso ao Poder Judiciário por ela garantido. Além de atribuir uma feição normativa para matérias de índole política, o texto constitucional ampliou o controle jurisdicional e o universo dos legitimados a invocá-lo. Aparece a expressão “ativismo judicial” demonstrando esse alto grau de judicialização do direito brasileiro atual, sobretudo do Supremo Tribunal Federal.

Definir o que é “ativismo judicial” não é tarefa fácil, principalmente em razão do seu emprego para diferentes significados. Clarissa Tassinari (2013, p. 33) aponta as seguintes perspectivas, sem prejuízo de existirem outras:

[...] *a*) como decorrência do exercício do poder de revisar (leia-se, controlar a constitucionalidade) atos dos demais poderes; *b*) como sinônimo de maior interferência do Judiciário (ou maior volume de demandas judiciais, o que, neste caso, configuraria muito mais a judicialização); *c*) como abertura à discricionariedade do ato decisório; *d*) como aumento da capacidade de gerenciamento processual do julgador.

Sem ingressar nessa disputa, importa para o presente estudo constatar que a partir da Constituição de 1988, em razão da ampliação dos direitos

sociais, dos instrumentos de controle de constitucionalidade e da omissão/ineficiência dos demais Poderes em efetivar os direitos fundamentais, há um aumento na procura do Poder Judiciário para concretizar os direitos sociais. Nesse contexto, deve-se ter em mente que o ativismo judicial se fundamenta pela efetividade de grande quantidade de direitos, com a finalidade de se alcançar a justiça social (OLIVEIRA; ALVES, 2014, p. 43).

O Estado, portanto, fica obrigado a efetivar os direitos sociais, mesmo diante de problemas orçamentários como explica Dirceu Pereira Siqueira (2014, p. 253):

[...] é possível concluir que mesmo diante da escassez orçamentária do Estado, estará ele ainda obrigado a efetivar os direitos sociais, mesmo que em condições minimamente essenciais para a coletividade, pois somente assim estará se desincumbindo de sua atividade estatal, sendo que ao Judiciário incumbe o dever de exigir tal cumprimento dos poderes responsáveis.

Há, portanto, uma expansão da atividade do Poder Judiciário sobre as funções dos demais poderes por sua omissão. Diante disso, os juízes tornam-se personagens centrais dos sistemas de governo e suas decisões interferem sobre os mais importantes processos políticos desses sistemas (CAMPOS, 2014, p. 153).

No que tange ao controle da atuação jurisdicional para a concretização de direitos fundamentais, em especial os que demandam a efetivação de políticas públicas, Eduardo Cambi (2013, p. 93-94) destaca a importância da noção da reserva de consistência, que impõe ao Judiciário a formulação de critérios seguro para a concretização de direitos fundamentais, principalmente quando demandam a implementação de políticas públicas. Por outro lado, o autor reconhece as limitações do Judiciário, exigindo sua autocontenção quando lhe faltar capacidade institucional para implementar suas decisões ou quando os seus efeitos sistêmicos evidenciarem obstáculos orçamentários, cuja aplicação não se pode fazer imediatamente.

Desse modo, percebe-se que a atuação judicial, necessária para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, deve sempre ponderar as peculiaridades de cada caso, levando em conta, além dos postulados axiológicos da reserva do possível e do mínimo existencial, os demais princípios presentes, de forma explícita ou não, na Constituição Federal, preservando a harmonia entre os Poderes da República.

#### 4 O CUMPRIMENTO FORÇADO DAS DECISÕES JUDICIAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Tornar efetivo o cumprimento dos preceitos fundamentais sociais faz com que seja garantida ao homem a vida digna. Isso posto, nota-se que os direitos fundamentais sociais, implementados por meio de políticas públicas, não podem se limitar tão somente à sua declaração, mas devem ser evidenciados em sua plenitude de aplicabilidade às situações fáticas, pois, se isso não ocorrer, inexistente a possibilidade de se garantir a dignidade da pessoa humana.

A interferência do Poder Judiciário na criação e implementação de políticas públicas se restringe à determinação do seu efetivo cumprimento de obrigações devidamente positivadas em âmbito constitucional bem como infraconstitucional, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal. Em outras palavras, as decisões judiciais, por si só, não resolvem o problema da não efetivação de políticas públicas e, por consequência, da falta de concretização de direitos fundamentais sociais, sendo imprescindível que tais comandos sejam atendidos pelo Poder Público, o que nem sempre ocorre de forma espontânea.

Nesse ponto, mostra-se pertinente destacar que as determinações judiciais de implementação de políticas públicas ou de efetivação de direitos fundamentais sociais pleiteados individualmente em face do Poder Executivo, em regra, consistem em condenações dos entes federados em obrigações de fazer, que levam em consideração o desenvolvimento da prestação, haja vista o interesse público envolvido. Esse dado é extremamente pertinente para que se visualizem as possíveis medidas a serem adotadas em caso de não cumprimento voluntário de decisões judiciais que requisitam a efetivação de direitos fundamentais sociais pelos entes federados.

A respeito do cumprimento de sentença de obrigação de fazer, não fazer e entregar coisa contra a Fazenda Pública, Fredie Didier Junior (2017, p. 712) leciona que:

Sendo o título judicial, as obrigações de fazer e não fazer serão cumpridas na forma do art. 536 do CPC. Assim, proferida a sentença, e não cumprida a obrigação ali determinada, o juiz, valendo-se das medidas de apoio do § 1 do art. 536 do CPC, deverá determinar o cumprimento da obrigação.

Logo, percebe-se que se aplicam aos cumprimentos de sentença de obrigação de fazer, não fazer e entregar coisa contra a Fazenda Pública as regras gerais que disciplinam o tema. O artigo 497, *caput*, do Código de Processo Civil estabelece que: “Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente”.

Apesar de o artigo 499 do CPC prever a possibilidade de conversão da obrigação em perdas e danos, “se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente”, em regra, a referida medida deve ser aplicada no caso dos direitos sociais, haja vista a preferência pela realização da obrigação de fazer e a consequente efetivação dos direitos pleiteados na forma necessária para que se garanta uma vida digna aos cidadãos do respectivo ente da federação.

Ainda, o artigo 536 do CPC preleciona que o Juiz, no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, poderá, de ofício ou a requerimento determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Sobre o tema, Elpídio Donizetti (2017, p. 708) assevera que:

A preocupação com a efetividade do processo levou o legislador a criar mecanismos no processo de conhecimento e no de execução para coagir o devedor a cumprir, tal como pactuadas, as obrigações de fazer e de não fazer, passando as perdas e danos a constituírem o último remédio à disposição do credor.

Em suma, transitada em julgado a sentença, poderá o juiz, de ofício ou mediante requerimento do credor, utilizar dos meios legais disponíveis para forçar o devedor a cumprir a obrigação já fixada. Caso esta não seja possível, o juiz determinará as providências que assegurem o resultado prático equivalente. A tutela específica ou equivalente poderá, no entanto, ter sido concedida na própria sentença, em acolhimento a pedido alternativo do autor, ou, de ofício, diante da eventual impossibilidade de concessão da tutela específica.

Proferida a sentença em face da Fazenda Pública, obrigando-a a concretizar um determinado direito social, o Poder Público deve acatá-la e obedecê-la, satisfazendo o indivíduo em sua dignidade. Entretanto, se

não proceder nos termos da decisão prolatada pelo Poder Judiciário, o sistema jurídico oferece outras formas para coagir o administrador público efetivar o direito social em litígio.

O § 1º do art. 536 do CPC prevê que o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial para dar real cumprimento a sentença. São medidas utilizadas para o caso de não cumprimento voluntário da decisão. Se ocorrer o fato de o Poder Público não cumprir uma decisão que concretize um direito fundamental, há medidas eficazes para compeli-lo.

Elpídio Donizetti (2017, p. 710) explica que “[...] é possível a aplicação concomitante de multa com o intuito de desestimular o réu a descumprir a determinação judicial. A multa poderá ser fixada por tempo de atraso, de forma a coagir o devedor a adimplir a obrigação na sua especificidade”.

Ademais, o § 3º do art. 536 do CPC imputa as penas de litigância de má-fé ao executado que injustificadamente descumprir a ordem judicial, sem prejuízo de sua responsabilização por crime de desobediência. São, portanto, outras medidas direcionadas ao cumprimento da decisão judicial.

Além de todos os mecanismos citados postos à disposição do Poder Judiciário para a efetivação das determinações judiciais não atendidas voluntariamente pelos entes federados, é muito comum na prática que seja concedida a pesquisa e penhora *on line* de ativos financeiros contidos em contas bancárias de titularidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando um ou mais destes figure como executado no cumprimento de sentença ou como requerido na fase de conhecimento, e em desfavor do mesmo tenha sido concedida tutela provisória.

Apesar de todas as possibilidades disponibilizadas para que se que exige o cumprimento forçado das decisões judiciais pelo Estado, não se pode deixar de lado a importantíssima previsão do art. 8º do CPC, que é classificado como norma fundamental do Processo Civil, no sentido de que: “Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”.

Ante o exposto, considerando os tão invocados postulados axiológicos da reserva do possível e do mínimo existencial, bem como as técnicas existentes para o cumprimento forçado de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, conclui-se que, até mesmo no momento de exigir da Administração Pública o cumprimento de suas ordens, o magistrado deve levar em conta as peculiaridades de cada caso concreto, observando sempre os ditames do art. 8º do Código de Processo Civil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos fundamentais sociais alcançaram lugar de destaque no ordenamento jurídico pátrio. A necessidade de se garantir a efetivação de tais preceitos tem por fundamento a plena dignidade da pessoa humana. Entretanto, as condições da realidade não condizem com os ideais estabelecidos em nosso texto constitucional.

Ademais, as decisões judiciais, se não atendidas pelo Poder Público, não resolvem o problema da não efetivação de direitos fundamentais sociais. Desta feita, vislumbra-se a importância do estudo dos mecanismos existentes à disposição do Judiciário para que o mesmo exija do Poder Executivo o cumprimento de seus comandos, sempre sopesando os valores envolvidos.

Dessa maneira, tem-se que o Poder Judiciário acaba, muitas das vezes, figurando como protagonista na tutela da dignidade da pessoa humana, no intuito de garantir ao ser humano a efetivação de seus direitos fundamentais sociais, naquilo que lhe esteja ao alcance, através de determinações direcionadas ao Poder Executivo, que de pronto atendimento não exerceu as ações que dele se espera.

Mister se faz frisar que o cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública observará a forma do artigo 536 do CPC. Deste modo, constata-se que o legislador elaborou mecanismos no processo de conhecimento e no de execução para coagir o devedor, no caso o Poder Público, a cumprir, tal como pactuadas, as obrigações de fazer, utilizando-se das medidas processuais como a multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, inclusive, valendo-se da força policial para dar real cumprimento a sentença. Ainda, há a possibilidade de enquadrar o administrador em litigância de má-fé

quando injustificadamente descumprir a ordem judicial, além de tipificar sua conduta por crime de desobediência

Infere-se que a atuação jurisdicional na efetivação de direitos sociais, tanto na fase de conhecimento quanto de cumprimento de sentença, deve atender aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência, nos moldes do artigo 8º do CPC.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Ricardo Pinha. *Os Direitos Fundamentais Sociais e o Controle Judicial das Políticas Públicas*. 2012. 172 f. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

ALVES, Paulo; ALVES, Aline Cristina. Poder Judiciário e Judicialização: proposições para uma pesquisa. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 8, p. 81-90, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/97/97>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAMBI, Eduardo. Protagonismo Judiciário responsável. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 16, p. 83-97, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/215/214>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COSTA, Ilton Garcia da; CAMPIDELLI, Laís Fernanda. A diminuição da extrema pobreza, baseada em políticas públicas eficazes e garantia do mínimo existencial. In: COSTA, Ilton Garcia da; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior.

*Paz, constituição e políticas públicas*. v. II. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2016, p. 85-103.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: execução*. v. 5, 7. ed. revisada, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2017.

DONIZETTI, Elpídio. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; COSTA, Ilton Garcia da. Três dilemas do Estado Democrático de Direito no constitucionalismo contemporâneo: reflexões a partir da Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, Ano 21, v. 83, p. 13-33, abr./jun. 2013.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

OLIVEIRA, Daniel Natividade Rodrigues; FILETI, Narbal Antônio Mendonça. *Estado democrático de direito, efetivação dos direitos sociais relativos ao trabalho e princípios constitucionais de direito do trabalho*. Para um direito democrático: diálogos sobre paradoxos. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de; ALVES, Fernando de Brito. Democracia e ativismo judicial: atuação contramajoritária do Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais das minorias. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 20, p. 33-45, ago. 2014. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/432>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

PULCINELLI, Ana Luiza Godoy; STRESSER, Dirceu; COSTA, Ilton Garcia da. Da Bioética ao Biodireito: a judicialização de políticas públicas de saúde. In: MACEI, Demetrius Nicheli (Org.). *Contemporaneidades*. Curitiba: Instituto Memória, 2015, v. 1, p. 07-33.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

\_\_\_\_\_. Mark Tshnet e as assim chamadas Dimensões (“Gerações”) de Direitos Humanos e Fundamentais. *Revista Estudos Institucionais*, v. 2, n.



2, p. 498-516, out. 2016. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/80/97>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

SILVA, Almiro do Couto. *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. Igualdade e Legitimidade: a atuação do Poder Judiciário na conformação de valores sociais: a concretização do direito à alimentação. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 20, p. 235-257, ago. 2014. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/469>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

TASSINARI, Clarissa. *Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

