

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-graduação em Direito Administrativo

Déborah Chamon

**POR UMA INTERPRETAÇÃO EQUILIBRADA E EFETIVA DA JUDICIALIZAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Belo Horizonte

2022

Déborah Chamon

**POR UMA INTERPRETAÇÃO EQUILIBRADA E EFETIVA DA JUDICIALIZAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Artigo de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-graduação em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais sob a orientação do professor Luciano Ferraz.

Belo Horizonte
2022

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB/6-3167.

Chamon, Déborah

Por uma interpretação equilibrada e efetiva da judicialização de políticas públicas recurso eletrônico / Déborah Chamon.-- 2022.

1 recurso online (33 f: il.): pdf

Bibliografia: f. 30-33.

1. Direito administrativo. 2. Políticas públicas - Brasil.
3. Separação de poderes - Brasil. 4. Poder judiciário e questões políticas - Brasil. I. Ferraz, Luciano. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.9(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DA ALUNA DÉBORAH CHAMON

Realizou-se, no dia 16 de agosto de 2022, às 17:30 horas, Online, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada POR UMA INTERPRETAÇÃO EQUILIBRADA E EFETIVA DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, apresentada por DÉBORAH CHAMON, número de registro 2021660863, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Luciano de Araujo Ferraz - Orientador (UFMG), Prof(a). Daniel Martins e Avelar, Prof(a). Leonardo de Araujo Ferraz.

A Comissão considerou a monografia:

- Aprovada
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 23/08/2022, às 21:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo de Araújo Ferraz, Usuário Externo**, em 25/08/2022, às 08:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Martins e Avelar, Usuário Externo**, em 12/09/2022, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1700397** e o código CRC **12DB7DC1**.

RESUMO

Este artigo defende certo grau de judicialização das políticas públicas com base na doutrina neoconstitucionalista. Contrapõe correntes jurídicas sobre interferências do Judiciário no Executivo. As contrárias se baseiam no Princípio da Separação dos Poderes, em questões orçamentárias e na necessidade de proteção à coletividade. As favoráveis, de modo a garantir direitos fundamentais, consideram o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana sob o prisma do mínimo existencial, justificando interferências que supram omissões da Administração Pública. Apresenta discussões e decisões judiciais sobre o tema. Por fim, tece considerações para delimitar o fenômeno a um grau razoável, possibilitando um diálogo mais harmônico entre Direito, Política, Ética e Justiça.

Palavras-chave: Judicialização. Políticas públicas. Separação de poderes. Direitos fundamentais. Neoconstitucionalismo.

ABSTRACT

This article defends a certain degree of judicialization of public policies based on the neoconstitutionalist doctrine. It opposes legal currents on interference of the Judiciary in the Executive. The opposing ones are based on the Principle of Separation of Powers, on budgetary issues and on the need to protect the collectivity. The favorable ones, in order to guarantee fundamental rights, consider the Principle of Human Dignity from the prism of the existential minimum, justifying interferences that overcome omissions by the Public Administration. It presents discussions and judicial decisions on the subject. Finally, it makes considerations to delimit the phenomenon to a reasonable degree, enabling a more harmonious dialogue between Law, Politics, Ethics and Justice.

Key-words: Judicialization. Public policy. Separation of powers. Fundamental rights. Neoconstitutionalism.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	05
2	CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	06
2.1	Neoconstitucionalismo.....	06
2.2	Separação dos Poderes e suas Funções.....	08
2.3	Direitos Fundamentais e Sociais.....	09
2.4	Da Reserva do Possível.....	11
2.5	Do Mínimo Existencial.....	12
2.6	Políticas Públicas.....	13
3	DA JUDICIALIZAÇÃO.....	15
3.1	Causas e Cenários Sócio-Político e Constitucional.....	15
3.2	Judicialização das políticas públicas.....	16
3.3	O Crescimento da Judicialização no Brasil.....	17
4	ARGUMENTAÇÕES SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
4.1	Correntes Contrárias.....	19
4.2	Correntes Favoráveis.....	21
5	ANÁLISE CRÍTICA DOS POSICIONAMENTOS SOBRE A QUESTÃO	25
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	30

1. Introdução

O presente artigo tem como propósito analisar o papel do judiciário na garantia dos direitos através da busca de uma judicialização das políticas públicas de forma equilibrada e efetiva. Hoje a judicialização de políticas públicas se apresenta como preocupação comum a vários espectros governamentais. Sobretudo quando parece violar o princípio da separação dos poderes e diminuir funções tipicamente legislativas, gerando bastante inquietação.

Fundamentar de modo mais consistente as discussões sobre a matéria pode trazer benefícios para a população e para os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, pois não só permite ao cidadão um maior conhecimento de seus direitos bem como a melhor forma de alcançá-los, como permite ao Judiciário, ao Legislativo e ao Executivo ações mais diretas e eficazes.

Assim, a pretensão a ser alcançada com o presente estudo, sem qualquer interesse em esgotar o assunto, é apresentar novas visões acerca da judicialização das políticas públicas obtidas a partir de confrontações doutrinárias e jurisprudenciais na tentativa de se ampliar o diálogo entre os poderes e o Direito, garantir a execução dos direitos fundamentais a todos e, de forma indireta, como consequência desse diálogo, amenizar a desigualdade social que existe em nosso país. Busca-se ainda clarear a construção de um discurso jurídico favorável à judicialização das políticas públicas baseado em aspectos deontológicos, esvaziando-o de questões carregadas de subjetividades e ativismos, ideológicos e principiológicos.

Inúmeras são as vezes que ouve-se dizer do “abuso de poder” exercido pelo Judiciário dentro das políticas públicas. Chefes de poder, como governadores e prefeitos, questionam não só a capacidade financeira do ente em arcar com as decisões positivas do Judiciário, sobretudo do Supremo Tribunal Federal- STF, referentes à concretização de determinados direitos individuais como também o pleno exercício do princípio constitucional da separação dos poderes e a atuação do Ministério Público.

É necessário entender toda essa sistemática da judicialização a partir da visão protagonista desempenhada pelo Poder Judiciário num sentido amplo, destacando-se no processo de políticas públicas. A sociedade hodierna, diante da densidade normativa prevista na Constituição Federal de 1988, opta por buscar através da via judicial a concretização dos seus direitos garantidos constitucionalmente. Somado a esse cenário, destaca-se a notoriedade que o Ministério Público (MP) brasileiro tem ganhado nas últimas décadas por intervenções frequentes nas mais diversas áreas de políticas públicas do país.

Abrir espaço para a participação ativa de um juiz na relação política e direito, estritamente no que tange às políticas públicas, que fique bem delimitado isso, é mais uma força para a sociedade em ter aqueles direitos previstos na Constituição efetivamente garantidos na prática.

É permitir que o Judiciário assumira uma posição e que não seja apenas uma posição condicionada estritamente à legalidade.

O presente trabalho também propõe indagações. Existe de fato violação ao princípio da separação dos poderes e da discricionariedade administrativa quando o Judiciário intervém nas políticas públicas e até que ponto essa interferência se torna conveniente?

Portanto, visando responder aos questionamentos propostos discorre-se sobre o tema sendo necessário, além de uma abordagem conceitual da judicialização, uma análise interpretativa acerca da CF/88 a luz de uma visão mais humana, moderna e ética, da avaliação das diferentes correntes e posições, tanto doutrinárias quanto jurisprudenciais sobre a judicialização das políticas públicas e as consequências frente ao estado democrático de direito ao qual o Brasil encontra-se inserido.

2. Conceitos Fundamentais

2.1. Neoconstitucionalismo

Com embasamentos jurídicos forjados a partir do trabalho de autores como Ronald Dworkin, Robert Alexy, Peter Häberle, Gustavo Zagrebelsky, Luigi Ferrajoli e Carlos Santiago, o neoconstitucionalismo, constitucionalismo pós-moderno ou pós-positivismo surgiu no início do século XX com o escopo de interpretar constituições de modo mais flexível, mais aberto, tomando por base sua valoração. A aplicação da norma se funda não mais na hermenêutica tradicional, com seus limites restritos à materialidade textual, mas em um modelo inovador normativo axiológico, fundado no objetivo de concretizar direitos fundamentais.

A norma deixa de ser vista apenas por parâmetros formais de validade, de modo que a aplicação do Direito não mais se reduz à subsunção positivista. Todas suas facetas objetivam, em maior ou menor grau, extrair, com base em uma “Teoria de Valores” muito específica, sentidos do texto constitucional fundados, em especial, na dignidade da pessoa humana. A proteção da integridade moral e da dignidade do homem eleva a Teoria dos Direitos Fundamentais como cerne do Direito.

Em resumo, os supracitados autores destacam como elementos marcantes do neoconstitucionalismo:

- a) a constituição como centro e a fonte norteadora de todo ordenamento jurídico, gerando, por conseguinte, uma “constitucionalização do Direito”;
- b) o reconhecimento da força normativa dos princípios jurídicos e sua efetiva utilização nas hipóteses de aplicação do Direito ao caso concreto;

- c) a substituição do formalismo da subsunção pela ponderação; e
- d) a concretização da influência da Moral, da Ética e do primado da Justiça no Direito (BARROSO, 2002, p. 28).

O descuido com os itens acima pode acentuar a tendência à judicialização de políticas públicas e dar ensejo a posturas de um ativismo judicial. Antes, existia a pretensão de isolar o direito de qualquer racionalidade que não fosse a jurídica. Era necessário manter uma lógica formal rígida. Questões de legitimidade da decisão tomada por qualquer dos três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – não eram discutidas e temas de interesse social e político não eram discutidos pelo campo jurídico (STRECK, 2011).

O distanciamento entre Direito e política foi abandonado e substituído pela compatibilização entre o constitucionalismo e a democracia (STRECK, 2011, pg. 474). Percebe-se hoje, com o fenômeno da judicialização das políticas públicas uma mudança paradigmática oferecida a partir da reinterpretação do Direito, com o fim de reaproximá-lo da política, da ética e da justiça sem perder de vista a materialidade constitucional. Traços deontológicos passam a ser percebidos no Direito vez que, em determinados momentos, a ética fundamenta o poder e as normas.

Entretanto, os sonhos são competitivos, os pontos de vista são diferentes, escolhas devem ser feitas – as grandes escolhas feitas por estadistas que ocupam altos cargos legislativos e judiciais, escolhas em menor escala por aqueles cujas decisões são mais limitadas e imediatas. Nenhum programa coerente pode valer por tanto tempo e para tantas pessoas: afinal, podemos deixar-nos conduzir pelas mãos da habilidade do direito, que é apenas um outro nome para a habilidade dos juízes competentes em impor qualquer ordem que puderem, como Hércules teve de fazer nos capítulos anteriores, num processo historicamente casual. Mas os filósofos são parte da história do direito mesmo assim, mesmo quando discordam e nenhuma opinião obtém um apoio dominante por muito tempo, pois seus argumentos, mesmo assim, lembram à profissão a pressão do direito além do direito, que os imperativos da integridade sempre desafiam o direito de hoje com as possibilidades de amanhã, e que toda decisão em um caso difícil é um voto para um dos sonhos do direito. (DWORKIN, 2014, p. 488).

A partir do argumento de efetivação dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário busca justificar e legitimar a resposta à demanda pela efetivação de um direito social, respeitando a lógica interna de cada discurso (JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2001). Essa lógica interna reside no neoconstitucionalismo, cuja separação do Direito do conteúdo ético e moral é caracterizado como violência e arbítrio, perdendo sua fundamentabilidade e legitimidade substantiva. Direito é pretensão de correção, por excelência.

O problema maior do Direito é a Justiça, e esta é um conceito Moral, do domínio da Ética. Sem o ideário da Justiça, o Direito perde fundamentabilidade e se deslegitima. A aspiração ao justo acompanha o homem desde tempos imemoriais. Essa aspiração diz respeito à convivência e harmonia dos homens entre si e ao caminho para a felicidade. (ROSÁRIO, 2010, p. 245).

Para uma hermenêutica eficaz não basta ancorar-se na posição hierárquica superior da Constituição no ordenamento jurídico e nem na elevada formalidade com a qual foi elaborada. Torna-se imprescindível buscar, em seu espírito, os valores que defende e enxergá-la como ferramenta de implementação do Estado Democrático Social de Direito. A inserção do adjetivo “social” destaca a importância de que, em sua interpretação, o texto constitucional não seja encarado como uma peça monolítica sem flexibilidade para se adequar às transformações reais, mantendo sempre como fim último o benefício à sociedade. Somente assim, uma Constituição pode transformar-se em instrumento de liberdade, de igualdade e de solidariedade.

2.2. Separação dos poderes e suas funções

Idealizada por Platão e, posteriormente, aprimorada por Aristóteles, John Locke e Montesquieu, a teoria da repartição dos poderes nutre como ideia central a atuação do Estado por meio da distribuição de atribuições a instâncias diversas, comandadas por pessoas diferentes. Assim, seria evitado o poder “despótico”, centralizado na mão de um monarca, e garantida a ordem democrática, sem sobrepor os interesses do Estado aos do povo. Em eventual tentativa de opressão ou sobreposição de quaisquer dos poderes, um sistema de freios e contrapesos permitiria o restabelecimento da harmonia.

No Brasil, a tripartição de poderes atingiu o patamar de princípio constitucional e se encontra protegida, inclusive, por cláusula pétrea, não sendo passível, portanto, de retirada por meio de emenda constitucional, conforme determina o inciso III do §4º do art. 60 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Sob a lógica, segundo Fernandes (2016, p. 300), de que “apenas o poder limita o poder”, cada órgão deve cumprir funções determinadas e ainda impedir que outro lhe invada a competência. O Estado brasileiro, detentor de poder uno, dividiu, conforme a natureza, suas funções em legislativa, executiva e judiciária. Cada órgão exerce funções típicas, tradicionais, e funções atípicas, ou não tradicionais. Os entes federados, autônomos entre si, possuem a capacidade de auto-organização e autogoverno, não existindo hierarquia entre eles.

José Joaquim Gomes Canotilho (*apud* FERNANDES, 2016, p. 300), afirma que o Princípio da Separação dos Poderes apresenta dupla dimensão. A dimensão positiva, que traça a ordenação e organização dos poderes constituídos, e a dimensão negativa, que fixa limites e controles com os demais.

No Brasil, em síntese, temos:

Quadro 1 – Funções típicas e atípicas dos órgãos estatais

Órgão	Função típica	Função Atípica
Executivo	Chefia de Estado, de Governo e da administração pública.	<i>Natureza legislativa:</i> editar medidas provisórias com força de lei (art. 62 da CR/88) e Leis Delegadas (art. 68 da CR/88); <i>Natureza Jurisdicional:</i> exercício do contencioso administrativo.
Legislativo	Legislar; Fiscalização via CPI's e contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado.	<i>Natureza executiva:</i> definir sua organização, prover cargos, gerenciar servidores (conceder férias, licenças etc.); <i>Natureza Jurisdicional:</i> Julgamento pelo Senado nos crimes de responsabilidade, nos termos do art. 52, I e II da CR/88).
Judiciário	Julgar - função jurisdicional.	<i>Natureza legislativa:</i> elaborar regimento interno para cada tribunal (art. 96, I, a da CR/88); <i>Natureza executiva:</i> administrativa, concessão de licença/férias para magistrados e serventuários, provimento dos cargos de magistrados, entre outras nos termos do art. 96, I, b, c, d, e, f da CR/88.

Fonte: Fernandes (2016, p. 301).

Percebe-se no quadro acima o estabelecimento de competências bem definidas: ao Judiciário, cabe julgar de forma neutra e apolítica; ao Executivo, administrar a coisa pública (com responsabilidade direta sobre os serviços públicos, tais como saúde, segurança, educação, abastecimento e infraestrutura); e ao Legislativo, legislar (discutir tipologia legal, negociar com a sociedade e com o Executivo o formato das propostas e, finalmente, votá-las). Como aos dois últimos cabe representar os anseios do povo, seus representantes são eleitos.

Anna Cândida Ferraz (apud ARAÚJO, 2017, p. 18) leciona que a interferência entre Poderes pode acontecer em nome da manutenção da harmônica atuação estatal. Como explica Luzardo Faria (apud ARAÚJO, 2017, p. 18), o que se espera é a superação do deficit de legitimidade de outros Poderes, e não uma interferência em sua competência.

O art. 2º da CF/88 (BRASIL, 1988) reconhece uma separação sustentada na independência e harmonia entre os Poderes, o que resulta na ausência de subordinação funcional entre Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como no controle mútuo. Em vários aspectos, tal relação se mostra positiva. No entanto, pode isolar o Direito da Política, pela inexistência de eleições para o Judiciário, o que o obrigaria a apenas aplicar um conjunto de regras de maneira técnica e imparcial. Conferir completa rigidez ao Poder Judiciário no exercício de funções pode impedir e colocar em risco a efetivação de direitos fundamentais.

2.3. Direitos Fundamentais e Sociais

Com o movimento de inserir no texto constitucional uma série de aspirações e demandas, com eficácia direta, os direitos fundamentais ganharam relevância no Brasil com o advento da

promulgação da Constituição de 1988, especialmente os sociais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (direitos sociais).

Mesmo diante da eventual disparidade entre a lei e a realidade social, percebe-se uma crença ingênua no poder de transformação da realidade pelo direito durante os trabalhos da construção da Constituição. A existência do indivíduo como um sujeito de direitos e esses direitos como condição de cidadania foram reconhecidos no texto de 1988. E para tanto, como pressuposto de dignidade, garantiu condições materiais de existência a esses indivíduos.

Os direitos fundamentais são integrados ao texto da constituição e retirados da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, tal como se depreende do art. 5º, § 2º da Constituição, bem como direitos expressamente positivados em tratados internacionais (art. 5º, §3º da Constituição) (SARLET; FIGUEIREDO, 2010, p. 11).

No entendimento de Alexandre de Moraes, os direitos sociais:

(...) são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo art.1º, IV, da Constituição Federal. (MORAES, 2007. p. 177).

De acordo com Janini e Celegatto (2020), os direitos sociais exigem uma postura ativa dos governantes. Compete aos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios –, conforme dispõe o art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a garantia de direitos fundamentais.

Art. 23.É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
(BRASIL, 1988, n.p.)

Na visão do professor e jurista Clémerson Cléve (2003, p. 388) o Estado se deslegitima e se desconstitucionaliza quando desvia da função de buscar a completa satisfação dos direitos fundamentais. Para o magistrado Gilmar Mendes (2012, p. 116), os direitos fundamentais são concebidos, originariamente, como direitos do cidadão diante do Estado. Dessa forma, os Poderes se vinculam a regras aprovadas para materializar direitos e garantias fundamentais. Quando órgãos responsáveis por assegurar a plenitude de liberdades e direitos agem de forma insuficiente ou ineficiente, o Judiciário encontra oportunidade para interferir junto à administração pública.

2.4. Da reserva do possível

O tratamento dos direitos fundamentais de cariz social e suas fontes públicas de financiamento, exige o tratamento do conceito de “Reserva do Possível”. A noção foi primeiramente tratada em julgamento promovido pelo Tribunal Constitucional Alemão em 1970, no caso *Numerus Clausus* (número restrito). Ao decidir a demanda das faculdades de medicina de Hamburgo e Munique, para não admitir mais estudantes em face da limitação do número de vagas nos cursos, a Corte alemã entendeu que o direito pleiteado, qual seja, vaga na universidade, encontraria limitação naquilo que o indivíduo poderia razoavelmente exigir da sociedade sem comprometer a plena efetivação de direitos sociais, devido a limitações de ordem econômica.

(...) a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o estado de recursos e tendo poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. (SARLET, 2003. p. 265).

A reserva do possível, em sua origem, não leva em consideração única e exclusivamente a existência de recursos materiais suficientes para a efetivação do direito social, mas sim a razoabilidade da pretensão deduzida. Em outras palavras, tal aspecto prepondera sobre a existência de recursos materiais suficientes para a efetivação do direito social.

No Brasil, a reserva do possível é invocada quando da impossibilidade de o Estado, por meio de prestações positivas, garantir plenamente os direitos fundamentais sociais, sob pena de grave prejuízo ao erário e, conseqüentemente, à sociedade como um todo. Identifica-se como a existência de embasamento legal para que o Estado realize gastos necessários à satisfação do direito social reclamado. A questão nodal diz respeito à existência de previsão orçamentária

para a realização do gasto, tendo em vista o princípio da legalidade da despesa pública, nos termos do art. 167, II da Constituição (SARMENTO, 2008, p. 573).

Os Poderes Executivo e Judiciário no Brasil enxergam a questão a partir de pontos de vista distintos. Para o primeiro, caberia o zelo quanto a aspectos orçamentários, determinados pela escolha eleitoral de prioridades pela população e corroborados pelo Legislativo na aprovação dos planos plurianuais de ações governamentais. Para o segundo, ausência de previsão orçamentária não significa barreira intransponível na adjudicação de direitos sociais, cabendo ao indivíduo exigir o cumprimento do minimamente razoável a exigir-se do Estado. Eventuais decisões não se fundamentariam em aspectos técnicos como disponibilidades financeiras ou “reserva no orçamento”, mas na avaliação sobre o quanto decisões discricionárias comprometem a eficácia de direitos sociais.

Cabe, portanto, encontrar limites apropriados para o fenômeno da judicialização de políticas públicas sem submeter a Constituição a imperativos orçamentários ou a vontades efêmeras do gestor de plantão.

2.5. Do Mínimo Existencial

Derivado do constitucionalismo social, o direito ao mínimo existencial se traduz no direito a condições materiais básicas para a vida. Seja trabalhado de forma absoluta, dado *a priori*, ou relativa, contextualizado em diferentes formas e modos, esse direito constitui pressuposto não para a mera sobrevivência, mas para uma vida digna, inclusive como condição para o exercício de liberdades privadas no que tange à autonomia existencial. Do mesmo modo, refere-se ao exercício de direitos políticos na esfera pública.

O professor Bernardo Fernandes sintetiza de modo admirável as razões para doutrinadores defenderem tal posicionamento:

Certo é que, por visar garantir as condições da liberdade individual, o patamar estabelecido pelo mínimo existencial quanto ao exercício dos direitos sociais como direito de aplicabilidade imediata, para um grupo de doutrinadores, dispensaria a atuação legislativa com seu elemento concretizador; o que acabaria por permitir a intervenção judicial no controle de políticas públicas e, com isso, na própria realização de um grau mínimo de efetivação de direitos fundamentais sociais à luz da dignidade da pessoa humana. (FERNANDES, 2016, p. 669)

No Brasil, na decisão monocrática do Min. Celso de Mello no julgamento da ADPF nº 45, envolvendo direito a educação, firmou-se a tese do mínimo existencial segundo a qual o controle judicial das políticas públicas é necessário para garantir a efetividade de direitos sociais, diante da omissão dos demais Poderes Constituídos.

O mínimo existencial independe de expressa previsão constitucional, pois decorre da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana. Essa interpretação, de que o Estado está condicionado a prover direitos prestacionais “mínimos”, e que essas prestações poderão ser exigidas diante do Poder Judiciário, acarreta a questão de saber se o mínimo existencial é o fundamental da exigibilidade dos direitos e de saber quais as prestações compõem esse mínimo plexo de direitos do cidadão.

A conclusão, portanto, é que há um núcleo de condições materiais que compõe a noção de dignidade de maneira tão fundamental que sua existência impõe-se como uma regra, um comando biunívoco, e não como um princípio. Ou seja: se tais condições não existirem, não há o que ponderar ou otimizar, ao modo dos princípios; a dignidade terá sido violada, da mesma forma como as regras o são. Para além desse núcleo, o enunciado mantém a sua natureza de princípio, estabelecendo fins relativamente indeterminados, que podem ser atingidos por meios diversos, dependendo das opções constitucionalmente legítimas do Legislativo e Executivo em cada momento histórico (Barcellos, 2008, p. 226).

Portanto, a discussão sobre a judicialização das políticas públicas reside no contexto argumentativo do controle jurisdicional das políticas públicas e pode ser resumida em duas grandes correntes: as favoráveis ao controle pleno do Poder Judiciário e as que recusam o controle, pois a matéria é típica de deliberação política dos Poderes Legislativo e Executivo, encartando-se no conceito típico de políticas públicas.

2.6. Políticas Públicas

No âmbito do Direito brasileiro, o tema “políticas públicas” ganhou maior atenção de juristas após a promulgação da CF/88, também denominada de “Constituição Cidadã”, pois fortaleceu a cidadania, ampliando instrumentos de concretização de interesses públicos e de direitos fundamentais.

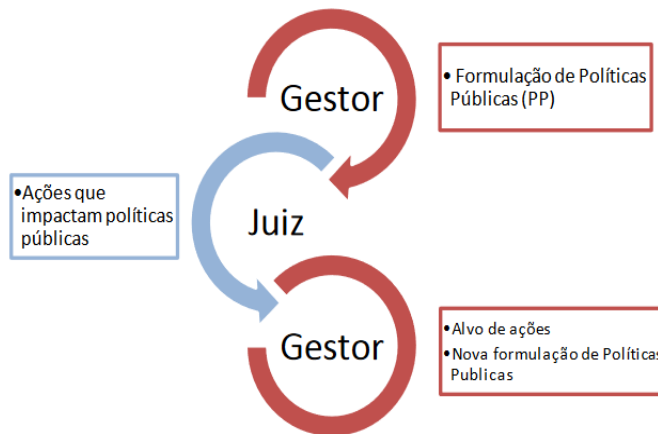
Contudo, a simples inserção de direitos sociais no rol de garantias constitucionais não se mostra suficiente para dar-lhes concretude. Afinal, nem toda previsão constitucional forma direito garantido. Aliás, como já previa o economista e diplomata brasileiro Roberto Campos, em 28 de janeiro de 1999, essa “constitucionalite” traria problemas futuros por excitar utopias individuais, dado o caráter esfuziante da Carta Magna na concessão de direitos e monástico na especificação dos deveres:

Nascida em outubro de 1988, um ano antes das dramáticas transformações ideológicas pós muro de Berlim, nossa Carta Magna é um bebê anacrônico. Levamos dezessete meses para pari-la e estamos gastando uma década para desconstruí-la. Aliás, pondera-me um amigo que, como octogenário, eu deveria ser grato à Constituição de 1988 pelo art. 230, que garante às pessoas idosas o direito à vida. Lembrar-me-ei de impetrar um mandado de segurança contra o Criador se ele

manifestar más intencões a meu respeito na próxima pneumonia. (BRASIL, 1999, p. 04450).

Cabe aos gestores do Estado, diante da discricionariiedade com que lhes contempla a escolha eleitoral, definir prioridades e meios de execução para prestar serviços públicos capazes de alcançar todos os cidadãos em suas carências, respeitando definições do legislador quanto a políticas públicas.

Figura 1 – Ações que impactam políticas públicas



Fonte: Tullii (2016, p. 12).

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) explica que política pública é um projeto governamental, resultante de várias providências coordenadas e unidas, cujo propósito é movimentar o Estado no sentido de executar um direito. Quando há inércia, ineficiência, ausência ou deficiência em sua implementação ou cumprimento, buscam-se soluções fora do âmbito do Executivo. Portanto, o amplo acesso ao Poder Judiciário, garantido pelo inciso II do art. 1º da CF/88, constitui fundamento básico da cidadania e, conseqüentemente, do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Paraná (2017, n. pag.) explica:

Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

A CF/88 determina princípios gerais para implementação de políticas públicas no Brasil. A título ilustrativo, o art. 196 determina a saúde como direito de todos, devendo o Estado

garanti-lo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

3. Da judicialização

3.1. Causas e cenários sócio político e constitucional

O surgimento da Constituição Federal de 1988 inova no tocante ao papel da Constituição e suas relações com os outros dois poderes do Estado, o Executivo e o Legislativo. O Judiciário passou, de mero departamento técnico especializado, a um verdadeiro “poder político”, capaz de garantir a observância à Constituição e às leis, confrontando outros Poderes quando necessário. Paralelamente, ocorreu a expansão institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública, que ampliaram sua atuação para além da área estritamente penal. Portanto, a redemocratização, ao fortalecer e expandir o Poder Judiciário, constitui a primeira causa para o incremento da busca da sociedade brasileira por Justiça.

A segunda causa se encontra na constitucionalização abrangente, que consiste em dispor na Carta Magna matérias mais apropriadas para o ordenamento infraconstitucional. Tendência mundial iniciada em Portugal e Espanha, países com processos constituintes em 1976 e 1978, respectivamente, potencializou-se entre nós com a elaboração da CF/88, que regulamenta de forma extensa e detalhista diversos assuntos, reforçando seu caráter dirigente e/ou programático.

Como terceira causa, pode-se apontar o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que o Ministro Gilmar Mendes (2005, p.146) considera o mais abrangente do mundo e classifica como híbrido ou eclético, pois combina aspectos do sistema americano e europeu. Desde o início da República, adota-se entre nós a fórmula americana de controle incidental e difuso, pela qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei em um caso concreto caso a considere inconstitucional. Por outro lado, importou-se do modelo europeu o controle por ação direta, que permite que determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao STF, o guardião da Constituição.

O resultado de tal sincretismo tem suas características bem sintetizadas por Bernardo Gonçalves Fernandes:

Características básicas do controle difuso concreto: a) realizado por todos os juízes; b) via de exceção ou defesa; c) em um caso concreto; d) de modo incidental (incidente de inconstitucionalidade em um caso concreto). Assim sendo, o juiz terá que enfrentar a questão incidental (prejudicial) para chegar (e decidir) a questão principal do caso concreto. Nesse sentido, o controle decide sobre uma questão prejudicial (um incidente), que surge excepcionalmente em caso concreto. (FERNANDES, 2016, p. 1333).

A tudo isso, soma-se o direito de propositura amplo, previsto no art. 103 da Carta Magna (BRASIL, 1988), pelo qual inúmeros órgãos representativos dos Poderes Executivo e Legislativo e do Ministério Público Federal, bem como entidades públicas e privadas – as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais – podem ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade.

Nesse cenário desencadeado pela Constituição Federal, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada à Suprema Corte. O novo posicionamento do Judiciário como ator de caráter decisório em questões até então restritas às esferas políticas, Poder Legislativo e Executivo, permitiu a estruturação de uma nova hermenêutica, um novo padrão de interpretação que ficou conhecido como neoconstitucionalismo, após um período de passivismo judicial (Campos, 2014).

Isso porque, em um primeiro momento, a cultura jurídica ainda estava presa ao paradigma positivista, especialmente à rígida separação dos poderes, em que não caberia ao Judiciário tratar de questões políticas, típicas dos Poderes Legislativo e Executivo. Portanto, os cenários sociopolítico e constitucional favoreceram a construção desse novo padrão de interpretação. O juiz passa a ser um agente das transformações sociais, utilizando “instrumentos da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade para enfrentar as novas questões colocadas pelo pluralismo de interesses da sociedade moderna” (TORRES, 2009, p. 111).

Esse será o discurso legitimador do Judiciário nas demandas que buscam efetivação de direitos sociais, ou seja, no novo arranjo do controle de políticas públicas.

3.2. Judicialização das políticas públicas

Nesse contexto de judicialização legitimada pelo texto constitucional, o caráter programático acarretou uma inércia inicial no campo jurídico. As metas eram dirigidas ao Poder Executivo, primordialmente, não cabendo ao Poder Judiciário avançar em função típica desse poder, inclusive diante da ausência de legitimidade, já que as metas dependem de políticas públicas, ou seja, planos governamentais que são elaborados por atores representantes da soberania popular.

Surge assim o fenômeno da judicialização das políticas públicas. A sociedade, na busca pela efetivação de seus direitos fundamentais sociais, seja individualmente pelo cidadão, seja por intermédio de algum ator do campo jurídico, como Ministério Público ou Defensoria Pública, provoca o Poder Judiciário. O Judiciário toma para si o poder decisório conferido a outras esferas, gerando transferência de iniciativas de instâncias políticas regulares para juízes e tribunais. No entender do Ministro Luis Roberto Barroso:

[...] significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo. Essa expansão da jurisdição e do discurso jurídico constitui uma mudança drástica no modo de se pensar e de se praticar o Direito no mundo romano-germânico. (BARROSO, 2018, p. 232-233).

Assim, demandas classificadas pelos doutrinadores como típicas do Executivo e do Legislativo passam a ser resolvidas pelo Judiciário. Diante da quantidade de direitos assegurados pela Constituição, embora seja usual pensar o tema, bastante polêmico, em relação à saúde, parece interminável o rol de outras possíveis áreas a provocar o fenômeno: direito à educação, à assistência social e ao reconhecimento da união homoafetiva, resolução de conflitos fundiários urbanos, estabelecimento de políticas habitacionais em áreas de preservação ambiental, definições sobre o direito ao aborto, entre tantas outras querelas.

Em síntese, o contexto sociopolítico e constitucional favorável leva atores jurídicos, sociais e políticos a provocar cada vez mais a Justiça para tentar efetivar direitos fundamentais. Porém, cabe lembrar que, apesar de o texto constitucional possibilitar a apresentação ao Judiciário de demandas em temas típicos dos poderes eleitos, a implementação de direitos fundamentais sociais requer escolhas dos poderes políticos.

3.3. O crescimento da judicialização no Brasil

Estudo publicado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, sob o título “Judicialização e Saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade” (CNJ, 2021)¹, apresenta o número de novos processos voltados para o acesso à saúde pública no Brasil e no Estado de Minas Gerais.

Quadro 2 – Evolução de processos relacionados à Saúde em Minas Gerais e no Brasil

Número de casos novos ingressados			
Ano	2018	2019	2020
No Tribunal de Justiça de MG – TJMG	36.783	46.809	203.177
Em todos os Tribunais do Brasil	326.397	427.633	486.423

Fonte: Adaptado de tabela constante do Painel do Justiça em Números (CNJ, 2021).

Observa-se no quadro acima um crescimento substancial entre 2018 e 2020 na busca pelo Judiciário envolvendo a garantia dos direitos fundamentais, sobretudo em Minas Gerais. Segundo o relatório “Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil de demandas, causas e propostas de solução”, elaborado no ano de 2018 pelo CNJ, houve um crescimento acentuado de

¹ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade_2021-06-08_V2.pdf

aproximadamente 130% no número de demandas de 1ª instância relativas ao direito à saúde entre os anos de 2008 e 2017. Crescimento superior aos 50% de crescimento do número total de processos de 1ª instância.

Embora o estudo se refira aos direitos fundamentais à vida e à saúde, pode ser aplicado a diversas outras áreas e inclusive permitir o monitoramento das demandas e ensejar o desenvolvimento de planos de ação que possibilitem reduzir os milhares de processos em tramitação na justiça.

4. Argumentos sobre a judicialização de políticas públicas

Assunto polêmico, a judicialização de políticas públicas encontra ferrenhos adversários e apaixonados defensores, cada lado tecendo críticas a posições antagônicas e desenvolvendo discursos embasados em argumentação variada.

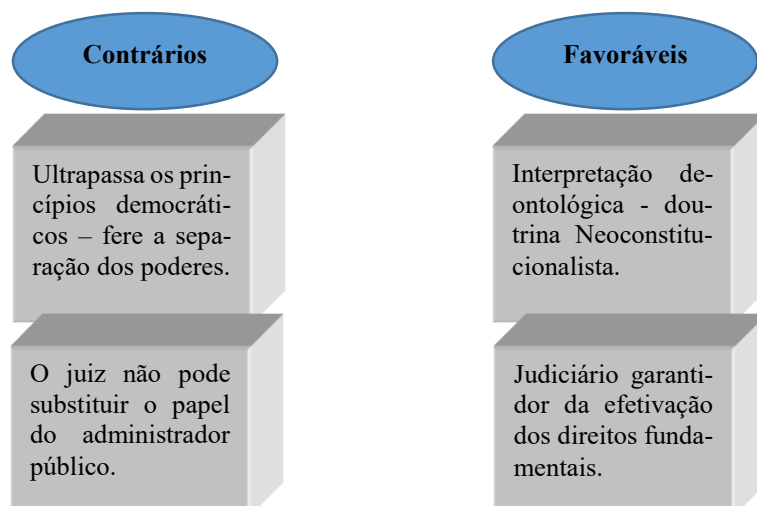
Os contrários à judicialização lembram a necessidade de respeito ao planejamento governamental, evocam teorias econômicas defensoras dos cofres públicos, denunciam violações ao princípio da separação dos poderes, distinguem direitos sociais de fundamentais e depositam total confiança na discricionariedade da administração pública.

Já aqueles favoráveis ao fenômeno elencam direitos fundamentais tidos como líquidos e certos, mostram preocupação com a defesa da coletividade, exemplificam a inépcia ou desatenção em numerosos casos práticos e apelam para a aplicabilidade imediata de instrumentos democráticos para preservação de direitos fundamentais.

Nesta seção, verificaremos autores e argumentos contrapostos em teses a respeito do tema, de modo a perseguir as principais razões a apoiar os posicionamentos distintos.

Podemos sintetizar os argumentos da seguinte forma:

Figura 2 – Argumentos contrários e favoráveis à Judicialização de políticas públicas





Fonte: Elaborado pela autora (2022).

4.1. Correntes contrárias

O pensamento de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2021) abarca e sintetiza grande parte dos posicionamentos doutrinários antagônicos à interferência do Judiciário em atos discricionários da administração pública. Para ela, a atribuição desse Poder consistiria sobretudo em controlar a constitucionalidade das leis e a legalidade dos atos administrativos pertinentes às políticas públicas, não lhe cabendo maiores ingerências.

Rigorosamente, diante da distribuição constitucional de competências entre os três Poderes do Estado, pode-se afirmar que as políticas públicas são definidas pelo legislador e executadas pelo Executivo. Nenhuma atribuição é outorgada ao Poder Judiciário para a definição ou implementação de políticas públicas, sendo o seu papel o de controlador da constitucionalidade das leis e legalidade dos atos administrativos pertinentes às políticas públicas, inclusive no que diz respeito às omissões antijurídicas. (DI PIETRO, 2021, p. 913).

Para sustentar sua forma de ver e demonstrando conhecer bem os argumentos das correntes opostas a seu pensamento, a doutrinadora alega haver uma confusão quanto aos artigos constitucionais nos quais se buscam fundamentos para a efetividade dos direitos sociais:

Para defender que as normas garantidoras dos direitos sociais têm efetividade que decorre diretamente da Constituição, invoca-se, erroneamente, o artigo 5º, §1º, da Constituição, pelo qual “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. O fundamento é errôneo, porque consta do artigo 5º. Os direitos sociais, ainda que possam doutrinariamente ser considerados direitos fundamentais, estão previstos no artigo 6º, que os enumera, deixando claro que são garantidos “na forma desta Constituição. (DI PIETRO, 2021, p. 914).

A autora se mostra taxativamente contrária a invasões do Judiciário em outros poderes, mesmo diante de omissões legais:

A atuação do Judiciário não pode significar invasão na esfera de atribuições dos outros poderes. Se existe lei ou ato normativo baixado pelos órgãos legitimados para esse fim, o direito pode ser garantido judicialmente. Se existe omissão de lei ou de outro tipo de norma regulamentadora, o Judiciário só pode apreciá-la diante dos instrumentos previstos na Constituição para esse fim: a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção. (DI PIETRO, 2021, p. 915).

Em síntese, Di Pietro (2021, pp. 915-917) sustenta seu posicionamento com base em três argumentos principais.

As consequências negativas imprevistas, apesar da boa intencionalidade de juízes, assumem destaque. A douta professora lembra situações em que se impõem prestações positivas para garantir o direito à saúde a um cidadão em ações para pleitear medicamentos, exames ou tratamentos, mas que obrigariam o administrador público a destinar para esse fim verbas previstas para outras finalidades, impedindo-o, por exemplo, de construir hospitais que atenderiam ao mínimo existencial de toda uma coletividade.

A inexistência de critérios objetivos de atendimento a conceitos jurídicos indeterminados, como o que seria “essencial” para que se garanta a dignidade da pessoa humana, constitui a segunda linha de argumentação para o alerta da jurista contra a judicialização.

Por fim, a jurista aponta a ineficácia prática da interferência do Judiciário, ainda quando lícita, para resolver afrontas à dignidade da pessoa humana no Brasil, diante do ideal de acesso universal e igualitário a serviços públicos.

Na mesma linha de raciocínio, de acordo com o princípio da reserva do possível, Sérgio Resende de Barros (2014) defende que os deveres estatais impostos pelo ordenamento jurídico devem ser cumpridos na medida dos recursos públicos disponíveis, tendo em consideração sua finitude:

Mas essa intervenção do Estado para superar mediante direitos sociais as desigualdades reais têm um custo econômico-financeiro. Assim, a íntima relação existente entre as políticas públicas e os direitos sociais condiciona a atuação do Estado a prestações diretamente vinculadas à destinação dos bens públicos e à disponibilidade orçamentária.

A efetividade das políticas públicas resulta dependente da atual disponibilidade de recursos por parte do destinatário da pretensão: o Estado. Esse é um limite fático, que precisa ser ponderado. (BARROS, 2014, n. pag.).

Carvalho Filho (2001), por sua vez, critica a possibilidade de ações judiciais servirem de panaceia para os males sociais e se preocupa com a possibilidade de a tutela judicial afetar o princípio da separação de Poderes:

Quando a lei autoriza que na ação civil pública o objeto possa ser, como regra, condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, não se pode pretender, a nosso ver, que seja a ação o remédio para todos os males encontrados na coletividade. Certamente que há, algumas vezes, dificuldade em demarcar o limite dentro do qual o pedido é possível juridicamente, quando visa à proteção dos direitos coletivos e difusos. É que, levada ao extremo a possibilidade de invocar, em qualquer caso, a tutela judicial em face do Poder Público, chegaria o juiz a extrapolar sua função jurisdicional, invadindo, de modo indevido, a função administrativa, com ofensa, ao princípio da separação de Poderes, insculpido no art. 2º da Carta em vigor. (CARVALHO FILHO, 2001, p. 80)

Hely Lopes Meirelles (1958), em sua obra “Os poderes do administrador público”, destaca o distanciamento na percepção da realidade entre o administrador e o legislador como fator a considerar para conceder primazia ao primeiro:

Só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo. (MEIRELLES, 1958, p. 3).

Adverte ainda que o Judiciário não pode substituir a discricionariedade do administrador, devendo apenas proclamar nulidades e coibir abusos da administração. A manifestação sobre o mérito administrativo pelo Judiciário esbarraria na conveniência, na oportunidade e na necessidade do ato administrativo.

Enfim, para esses doutrinadores, o Princípio da Separação dos Poderes deve ser rigidamente observado e plenamente mantido. Determinar que o Executivo pratique determinado ato, mesmo necessário, constituiria invasão da função administrativa pelo Judiciário.

4.2. Correntes favoráveis

A judicialização, utilizada de forma crescente como instrumento de garantia de direitos fundamentais e de minorias, também serve como instrumento político. Ao demandar a Justiça, partidos e parlamentares, de modo a evitar desgastes em temas polêmicos, abrem mão da arena de negociação apropriada, o Parlamento, onde transcorre o jogo político legítimo, em favor de tribunais. Entre janeiro e dezembro de 2020, partidos políticos formaram uma das principais categorias responsáveis por bater às portas do STF apresentando mais de trezentas ações sobre diversos temas.

Trazer figuras abalizadas para a discussão sobre a “interferência” do Poder Judiciário em políticas públicas corrobora a diretriz da teoria da democracia desenvolvida por Haberle (2002) de que o povo não deve resumir-se apenas a um referencial quantitativo a se manifestar no dia da eleição, mas assumir a função de interpretação constitucional, a qual, limitada ao Estado e seus agentes significaria um empobrecimento do próprio conteúdo democrático da Constituição.

[...] também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão. A sua competência objetiva para a interpretação constitucional é um direito da cidadania. (HABERLE, 2002, p. 37).

Correntes favoráveis à interferência do Judiciário consideram que o Princípio da Separação dos Poderes, restrito a situações de atuação dentro dos limites concedidos pela lei, não deve ser utilizado como argumento quando a administração pública extrapola suas competências e foge às finalidades às quais está vinculada. Porém, veem a interferência como legítima quando a administração pública se omite no exercício do seu poder discricionário, trazendo, com isso, séria e fundada insegurança à população ou violação a direitos.

Com base em vários estudiosos modernos, Cléve (2003, p. 388) corrobora a ideia de que a ampliação do controle judicial seria capaz de suprir omissões da administração pública e garantir o atendimento a normas constitucionais relativas a direitos fundamentais. Para a lógica neoconstitucionalista, a Lei Maior não deve ser seguida apenas por sua privilegiada hierarquia no ordenamento jurídico, mas por determinar um rol de direitos fundamentais a implantar por meio de políticas públicas conduzidas por aqueles eleitos pelo povo. Não caberia aqui adiar a execução de tais atividades sob os argumentos voltados para a oportunidade e conveniência dos atos e nem mesmo sob a alegação de contingências de ordem financeira e orçamentária. Afinal, políticas públicas se sujeitam ao controle do Judiciário pelo fato de a própria Constituição as definir como instrumentos para a materialização de direitos fundamentais. Diante da inércia do Poder Executivo e Legislativo no âmbito das políticas públicas, a intervenção judicial se legitima.

Para o professor constitucionalista Bernardo Gonçalves Fernandes (2016, p. 331), a liberdade pessoal de indivíduos privados não limita a atuação do Estado. Pelo contrário, por meio do Estado, garantem-se liberdades e direitos fundamentais, sobretudo quando dependem de postura ativa.

Ademais, uma vez que os direitos fundamentais vinculam o Poder Público, o juízo de discricionariedade passa a ser mitigado visando à concretização de fins constitucionais. O Poder Judiciário apenas cumpriria seu papel de guardião e intérprete da Carta Magna, para garantir a dignidade da pessoa, assegurando um “mínimo existencial” de direitos fundamentais, mesmo aqueles cuja efetivação dependa de condições político-econômicas.

Caminha nesse sentido o julgamento proferido em 2011 pelo Ministro do STF, Celso de Mello, em sede de Recurso de Agravo nº 639.337:

Ementa: Em creche e em pré-escola - Sentença que obriga o município de São Paulo a matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, sob pena de multa diária por criança não atendida - Legitimidade jurídica da utilização das “astreintes” contra o poder público - Doutrina - Jurisprudência - Obrigação estatal de respeitar os direitos das crianças - Educação infantil - Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, Art. 208, IV, na redação dada pela EC nº 53/2006) - Compreensão global do direito

constitucional à educação - Dever jurídico cuja execução se impõe ao poder público, notadamente ao município (CF, ART. 211, § 2º) - Legitimidade constitucional da intervenção do poder Judiciário em caso de omissão estatal na implementação de políticas públicas previstas na constituição - Inocorrência de transgressão ao postulado da separação de poderes - Proteção judicial de direitos sociais, escassez de recursos e a questão das “escolhas trágicas” - Reserva do possível, mínimo existencial, dignidade da pessoa humana e vedação do retrocesso social - Pretendida exoneração do encargo constitucional por efeito de superveniência de nova realidade fática - Questão que sequer foi suscitada nas razões de recurso extraordinário - Princípio “*jura novit curia*” - Invocação em sede de apelo extremo - Impossibilidade - Recurso de agravo improvido. Políticas públicas, omissão estatal injustificável e intervenção concretizadora do poder Judiciário em tema de educação infantil: possibilidade constitucional. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia. (BRASIL, 2011, n. pag.).

Segundo o raciocínio, o Judiciário pode controlar a legalidade do ato administrativo discricionário, ingressando na esfera de sua conveniência e oportunidade. Fazendo as vezes de administrador público, ingressaria em questões de mérito e obrigaria à prática do ato, amparado nos princípios constitucionais da Razoabilidade, Proporcionalidade e Dignidade da Pessoa Humana.

O fato ocorre quando o Judiciário impõe prestações positivas para a execução de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais na tentativa de suprir as lacunas deixadas pela inércia ou ineficiência dos Poderes Legislativo ou Executivo.

Ilustram a situação três decisões de instâncias distintas: a primeira, por juiz de 1ª instância, a segunda, pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG –, e a última, pelo Supremo Tribunal Federal.

Decisão proferida pelo juiz da comarca de Visconde do Rio Branco, Minas Gerais, publicada em 20/04/2021, garantiu o acesso a medicamentos a paciente portador de enfermidades residente no Município de São Geraldo-MG:

1 – Como cediço, a saúde é direito constitucionalmente garantido ao cidadão, sendo dever dos entes federados garantir o acesso a tratamento e medicamentos necessários, nos termos dos artigos 196 e seguintes da Carta Magna. Trata-se de direito indisponível, protegido amplamente pelo ordenamento jurídico brasileiro. Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que a proteção à saúde insere no art. 198, II, da Constituição Federal, detém a maior abrangência possível, pois “manda ele que o atendimento à saúde seja integral, o que significa, na medida em que as palavras têm valor, que todas as doenças e enfermidades serão objeto de atendimento, por todos os meios ao dispor da medicina moderna” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, Editora Saraiva, 1995, v. 4, p. 54 a 56).

Especificamente, no caso dos autos, consta que a parte autora necessita do uso contínuo dos medicamentos ora pleiteados, não podendo ser substituído por outros, pelo risco de morte e de perda irreversível de órgãos ou funções orgânicas. Esclareceu o médico que os remédios são necessários para reduzir o risco de AVC.

Cumpra ressaltar que deixo de encaminhar o feito para a Comissão Municipal de Saúde, diante de sua inexistência no Município réu.

Desse modo, presentes nos autos os requisitos necessários a tanto, DEFIRO a tutela de urgência para determinar que os suplicados, no prazo de 10 (dez) dias, forneçam os medicamentos pleiteados pelo requerente, na forma prescrita por seu médico, mediante a apresentação de receita bimestral, sob pena de bloqueio de valores suficientes para custeio do remédio.

P. Intime-se.

2 – O caso em concreto não admite audiência de conciliação/mediação. Dessa forma, cancelo a audiência designada. (PROCESSO Nº: 5000691-31.2021.8.13.0720- 1ª instância – TJMG).

Em decisão proferida pelo TJMG em sede de Apelação Cível, publicada em 22/06/2012, o desembargador-relator foi voto vencido quanto a obrigar o Estado de Minas Gerais a oferecer condições de segurança e local para a comarca de Uberlândia guardar e custodiar objetos de crime que acompanham inquéritos policiais a ela enviados.

O controle da atividade administrativa pelo Poder Judiciário se circunscreve ao exame da legalidade e legitimidade, ou seja, o Poder Judiciário não pode dizer sobre o mérito administrativo (oportunidade ou conveniência), antes devendo examinar somente o seu cabimento e a regularidade formal do ato, sob pena de violar cláusula pétreia da Constituição Federal (art. 60, §4º, inciso III), que determina independência e separação dos Poderes (art. 2º).

Entretanto, a interpretação do princípio da Separação dos Poderes, em matéria de políticas públicas, deve ser apenas no sentido de utilizá-lo quando a Administração atua dentro dos limites concedidos pela lei, caso contrário, quando extrapola os limites de sua competência e age sem sentido ou fuge da finalidade à qual estava vinculada, não se deve aplicar o referido princípio.

A atuação do Judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, hipótese que aí sim restaria violado o princípio da separação dos poderes.

A interferência do Judiciário é legítima quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, se omite no exercício do seu poder discricionário, trazendo, com isso, séria e fundada insegurança à população como também violação aos direitos daqueles que se encontram por ela custodiados.

No presente caso, a omissão do Estado de Minas Gerais em dar condições indispensáveis para que o Poder Judiciário possa guardar os instrumentos do crime que acompanham os inquéritos policiais, dotando-lhe de uma estrutura física satisfatória para a entrega da prestação jurisdicional, possibilita a atuação do Poder Judiciário no sentido de obrigar-lhe cumprir norma constitucional (art. 5º, caput e 144), sem que, com isso, haja interferência indevida no Poder Executivo. (AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº: 1.0702.10.072091-2/001. RELATOR: DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES. 2ª INSTÂNCIA. TJMG).

Já o direito à moradia foi reconhecido pelo STF, em decisão publicada em 26/02/2016, ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 914.634:

Ementa: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Constitucional. Direito à moradia e aluguel social. Catástrofe Natural. Chuvas. Interdição de imóvel. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência.

Violação do princípio da reserva de plenário. Inexistência. Precedentes.1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso do direito à moradia, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes. 2. Não há violação do art. 97 da Constituição Federal ou da Súmula Vinculante nº 10 do STF quando o Tribunal de origem, sem declarar a inconstitucionalidade da norma e sem afastá-la sob fundamento de contrariedade à Constituição Federal, limita-se a interpretar e aplicar a legislação infraconstitucional ao caso concreto. 3. Agravo regimental não provido. (ARE 914634 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 15/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 26-02-2016 PUBLIC 29-02-2016).

5. Análise crítica dos posicionamentos sobre a questão

Compreende-se o temor diante da ampliação indiscriminada do processo de judicialização, o que inviabilizaria o funcionamento normal da sociedade. De fato, cabe limitar a judicialização de modo razoável para, não apenas equilibrar as contas públicas, mas também fomentar a discussão de novas formas de implementação de políticas públicas.

Argumentos contrários à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas partem de uma análise bastante rígida do Princípio da Separação dos Poderes e de uma completa obediência à discricionariedade administrativa, excluindo o Judiciário de abordar questões políticas. Segundo alguns estudiosos, tal discurso se mostra ultrapassado, repetido, inflexível e repleto de incoerências.

O atual cenário sociopolítico e constitucional favorece a construção de novas interpretações, segundo as quais o juiz passa a atuar como agente de transformações sociais, utilizando “instrumentos da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade para enfrentar as novas questões colocadas pelo pluralismo de interesses da sociedade moderna” (Torres, 2009, p. 111). Tal tese também fundamenta a atuação do Judiciário em demandas pela efetivação de direitos sociais, ou seja, um rearranjo do controle de políticas públicas.

Parece-nos plenamente plausível a judicialização de políticas públicas sem ofensa a princípios constitucionais, desde que se possa atenuar a rigidez protetiva de princípios, enfrentando imperatividades. Com isso, surgem opções para inserir a política no seu local de origem: o diálogo entre os atores envolvidos na busca pela efetivação dos direitos fundamentais sociais, avaliando não só o “dever ser”, ou seja, o critério normativo, mas o “ser”, isto é, o fato em si. A realidade de fato também interessa ao Direito, uma vez que há situações que podem e devem direcionar a decisão do administrador.

Nesse sentido, para Eliane Botelho Junqueira e Luciano Oliveira (*apud* XIMENES, 2021, p. 29), a partir da judicialização das políticas públicas é possível perceber uma específica compreensão sobre a relação entre o Direito e o papel do Estado, revelando contradições e relações de poder. De uma postura/cultura que utilizava a lei como um escudo protetor, os atores

do campo jurídico assumiram uma nova cultura no extremo oposto. A partir do argumento de efetivação dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário busca justificar e legitimar a resposta à demanda pela efetivação de um direito social, respeitando a lógica interna de cada discurso.

Como não se sustenta a alegação de caber exclusivamente ao Executivo definir prioridades diante da escassez e da finitude dos recursos públicos, nem sempre o Judiciário aceita a invocação da “reserva do possível”. O entendimento oriundo da análise de casos concretos tende a obrigar a alocação de verba orçamentária para a preservação de direitos fundamentais. Em recente decisão, afirmou o STF:

É lícito ao Poder Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da CF, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes. (...) O quadro revelaria desrespeito total ao postulado da dignidade da pessoa humana, em que haveria um processo de “coisificação” de presos, a indicar retrocesso relativamente à lógica jurídica atual. A sujeição de presos a penas a ultrapassar mera privação de liberdade prevista na lei e na sentença seria um ato ilegal do Estado, e retiraria da sanção qualquer potencial de ressocialização. (RE592.581/RS, Pleno do STF, julg. em 13/08/2015, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

Para o Ministro Gilmar Mendes, a efetivação de direitos fundamentais depende de condições político-econômicas, em especial limites orçamentários, demarcando-se aí uma reserva do possível. Ainda assim, um grau mínimo de eficácia dos direitos sociais deve ser atrelado à dignidade da pessoa humana, tendo como norte o princípio da proporcionalidade. Trata-se da tese do mínimo existencial. Nesses termos, já decidiu o STF no Recurso Extraordinário nº 410.715.

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização,

a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionarieidade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina. (RE 410.715/SP, 2ª Turma do STF, julg. em 22/11/2005, Rel. Min. Celso de Mello).

Mesmo diante de moderna diretriz para o Direito considerar questões macroeconômicas e avaliar custos dos direitos, individuais e sociais, não se pode marginalizar o mínimo existencial à dignidade da pessoa humana, assentada sobre o pressuposto do valor intrínseco de cada ser humano. No dizer de Luís Roberto Barroso (2012), a dignidade humana identifica o valor intrínseco de todos os seres humanos, assim como a autonomia de cada indivíduo. E ainda completa:

a dignidade humana e os direitos humanos (ou fundamentais) são intimamente relacionados, como as duas faces de uma mesma moeda, ou, para usar uma imagem comum, as duas faces de Jano. Uma, voltada para a filosofia, expressa os valores morais que singularizam todas as pessoas, tornando-as merecedoras de igual respeito e consideração; a outra é voltada para o Direito, contemplando os direitos fundamentais. (BARROSO, 2012, p. 161).

Para Dworkin, a dignidade humana consagra, ao mesmo tempo, dois princípios fundantes de um Estado de Direito: liberdade e igualdade. A Constituição iguala como destinatários do mesmo catálogo de direitos fundamentais todas as pessoas. Porém, cada uma goza de liberdade de perseguir seus ideais buscando ou não ações juridicamente autorizadas ou não proibidas. Dignidade equivale, em suma, à autonomia para uso de liberdades definidas pelo Direito.

Excessos referentes à judicialização devem ser combatidos, tanto por parte da sociedade quanto por parte do Judiciário para que a própria democracia não seja colocada em risco com uma desmobilização popular e a utilização do Judiciário como arena estratégica para os interesses de diferentes atores. É necessário ver a judicialização como possibilidade de garantia de direitos e eficácia constitucional, como proteção às minorias e grupos estigmatizados.

Além de atuações formais no processo de efetivação de políticas públicas, meios informais permitem aos juízes influenciar discussões e deliberações, mesmo quando não provocados. Taylor (2007, p. 241) elucida que magistrados podem sinalizar suas preferências publicamente muito antes da aprovação final de qualquer ato normativo por meio tanto de pronunciamentos públicos sobre eventuais impactos quanto de mudanças ou de reuniões a portas fechadas entre Executivo e Judiciário. A sinalização calculada teria efeitos antecipatórios do resultado final, inserindo juízes muito antes no jogo e alterando a política pública resultante.

Meios alternativos de solução de conflitos compõem estratégias possíveis para minimizar processos judiciais e garantir direitos do cidadão. Ações como a criação de Conselhos, incentivo à prática da conciliação, mediação, arbitragem e autocomposição devem ser oferecidas à população, estimulando o diálogo e o consenso entre cidadão e a administração pública.

Para se alcançar uma sociedade democrática, há de se estimular o diálogo e acatar a dignidade da pessoa humana como princípio basilar do sistema constitucional. Trazer à luz uma interpretação mais abrangente e um olhar mais humano da Constituição não viola princípios democráticos. Exige apenas sopesá-los e harmonizá-los a situações reais para torná-los exequíveis.

6. Considerações finais

Se, por um lado, decisões proferidas pelo Judiciário impactam no planejamento de políticas públicas, reduzindo a previsibilidade de ações do Poder Executivo, por outro, servem como mecanismo de exercício da cidadania e de garantia do mínimo existencial. Ao forçarem o cumprimento de obrigações, essas decisões contemplam de forma efetiva e pontual as necessidades do cidadão. A atuação do Poder Judiciário e a do Ministério Público constituem forma de controle de atos administrativos e como consequência, obrigam a Administração Pública a cumprir medidas necessárias para proteção e representação de indivíduos que sofram restrições em seus direitos.

O fenômeno da judicialização de políticas públicas reflete a relação cada vez mais próxima entre Direito e Política. Controvérsias decorrem de divergências sobre a natureza e a função do Estado, do Direito, da Constituição e dos direitos fundamentais, em contexto de problemas sociais distributivos.

A visão de que o juiz deve se restringir à letra da lei favorece a segurança jurídica. No entanto, diante da crescente complexidade social e da acentuada desigualdade no País, essa cultura jurídica vem sendo gradualmente substituída pela neoconstitucionalista. Busca-se hoje,

por meio da judicialização, maior ponderação das normas jurídicas, o que requer maior capacidade interpretativa.

O texto constitucional se preocupou, talvez em demasia, com questões sociais consolidadas num amplo rol jurídico legislativo, gerando consequências imprevistas. Ocorre, entretanto, que a sociedade brasileira, que vem de uma recente democratização, vivencia uma alteração do núcleo de poder do Estado, com um crescente protagonismo do Judiciário, decorrência de maior conscientização do cidadão acerca de seus direitos.

Os direitos sociais previstos na Constituição ainda podem ser considerados em processo de implementação diante das desigualdades sociais históricas, o que, de certa forma, legitima a atuação do Judiciário na condução garantística desses direitos. O juiz passou a exercer uma participação ativa na integração entre a Política, onde o cidadão deveria fazer sua voz ser ouvida, e o Direito, por meio do acesso à Justiça. Não há erro nisso. Não há violação constitucional quando se judicializa uma política pública. A Carta Magna, ao construir direitos, obriga o Estado a garanti-los. O dever do Estado é dever dos três Poderes.

Autores contrários à judicialização abandonam a visão de unicidade do Estado e se fixam apenas nas funcionalidades da separação dos poderes, da discricionariedade administrativa e da ausência de recursos públicos.

Porém, o Judiciário não só pode, como deve ajudar na concretização de direitos fundamentais por meio de políticas públicas. Necessita libertar-se da visão condicionada estritamente à legalidade e aproximar-se do cidadão. Afinal, constitui um dos Poderes do Estado, junto aos demais. O Legislativo cumpre o seu papel produzindo as leis; o Executivo, executando políticas públicas definidas; e o Judiciário, última salvaguarda do cidadão, garantindo o alcance das finalidades do ordenamento legal em caso de ações ou omissões prejudicarem garantias estabelecidas.

Veda-se ao Judiciário eximir-se de decidir sobre um direito constitucionalmente assegurado, seja quanto à saúde, educação, moradia ou segurança. Não há opção após provocado, devendo dispor sobre a matéria. Da mesma forma, proibidos retrocessos, não há reversibilidade de direitos fundamentais.

Uma sociedade que garante dignidade às pessoas, com leis criadas pelo povo e para o povo, tende a atingir a maturidade democrática. Princípios dignificantes da pessoa humana devem sobrepor-se a rígidas estruturas administrativas e a aspectos meramente quantitativos dos cofres públicos. Ainda que, na visão de alguns, haja dificuldades para se atingir a harmonia entre os Poderes, mais vale a manutenção do Estado Democrático de Direito.

A necessidade de debates sobre a judicialização de políticas públicas no Parlamento gira em torno de como auxiliar o Estado a garantir a efetivação de direitos protegidos pela Carta Magna. Não se resume, pois, a discussões habituais caracterizadas pela rigidez principiológica para rotular a prática como boa ou ruim.

O direito, para Dworkin (2014, p. XI), é “espada, escudo e ameaça”. Para atingir o equilíbrio, os Poderes devem prezar pela qualificada interlocução entre si, por meio de práticas orientadas ao diálogo e ao consenso. Somente se alcança o objetivo de atuar de forma harmoniosa a partir de uma dialética entre administração pública e agentes de controle baseada em argumentos éticos, humanos e eficazes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAÚJO, Rafaela Lopes de. **A judicialização de políticas públicas como meio de garantir o direito social à saúde**. 74 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11632/1/21207624.pdf>>. Acesso em: 28 set 2021.

BARROS, Sérgio Resende. **O poder Judiciário e as políticas públicas: alguns parâmetros de atuação**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/o-poder-judiciario-e-as-politicas-publicas--alguns-parametros-de-atuacao.cont>>. Acesso em: 23 set 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro**. Jus Navigandi. Ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3208>>. Acesso em: 21 mai 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **“Aqui, lá em todo lugar”: A dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional**. Revista dos Tribunais. Ano 101, vol. 919 – maio de 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais E A Construção Do Novo Modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano. 1999, 29 jan 1999, p. 04450. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/190-anos-do-parlamento-brasileiro/roberto-campos>>. Acesso em: 03 jan 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa Do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 410.715, da 2ª Turma**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20410715%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 15 jan 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário de Agravo nº 639.337, da 2ª Turma**. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 10 dez 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário de Agravo nº 914.634, da 2ª Turma**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308783331&ext=.pdf>>. Acesso em: 15 jan 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 592.581, Pleno do STF, jul. em 1 Relator: Min. Ricardo Lewandowski**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308563123&ext=.pdf>>. Acesso em: 30 jan 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 14 fev 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CLÉVE, Clémerson Merlin. **O Controle da Constitucionalidade e a Efetividade dos Direitos Fundamentais**. In: Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Judicialização e Saúde: Ações Para Acesso À Saúde Pública de Qualidade**. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade_2021-06-08_V2.pdf>. Acesso em 03 jan 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição**. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

JANINI, Tiago Cappi; CELEGATTO, Mário Augusto Quinteiro. **A coercitividade das decisões judiciais que determinam a efetivação de direitos fundamentais sociais pelo Poder Público**. Revista da AGU, v. 19, nº 02, 2 mar. 2020. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2309/2142>>. Acesso em: 02 out 2021.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho; Oliveira, Luciano. **Através do espelho – ensaios de sociologia do Direito**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2001.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Os poderes do administrador público**. 51 ed. Revista de Direito Administrativo, 1958.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional**. 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Regimento interno da Assembleia Legislativa**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2019.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Ata da 29ª Reunião Especial da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 18ª Legislatura, em 15/9/2015**. Diário do Legislativo, Belo Horizonte/MG, 3 out 2015, Seção 2, pp. 52-79. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2015/10/L20151003.pdf>. Acesso em: 9 jan 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Ata da 23ª Reunião Ordinária da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 19ª Legislatura, em 5/8/2020**. Diário do Legislativo, Belo Horizonte/MG, 7 ago 2020, Seção 1, pp. 1-23. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2020/08/L20200807.pdf>. Acesso em: 9 jan 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Civil Pública nº 1.0702.10.072091-2/001**. Relator: Des. Edilson Olimpio Fernandes. 2ª instância. TJMG. 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Processo nº 5000691-31.2021.8.13.0720**. 1ª instância. São Geraldo-MG. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 177.

PARANÁ. **Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticPublicas.pdf>. Acesso em: 11 set 2017.

ROSÁRIO. Luana Paixão Dantas do. **O Neoconstitucionalismo, a Teoria dos Princípios e a Dimensão Ético-moral do Direito**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: ano 47, nº 186, abr./jun., 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/186/ril_v47_n186_p245.pdf>. Acesso em 21 mai 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais:** alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Direitos sociais – fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e Consenso.** São Paulo: Saraiva, 2011.

TAYLOR, Matthew M. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n 2, p. 229-257, 2007.

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

TULLII, Marcela Silveira. **Para Além da Judicialização:** Política Pública da Justiça no Campo da Saúde. Trabalho preparado para apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. 2016. Disponível em: <<https://sdpsc.p.flch.usp.br/sites/sdpssc.p.flch.usp.br/files/inline-files/1646-2176-1-PB.pdf>> Acesso em: 03 jan 2022.

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e Políticas Públicas.** Brasília; Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6337/1/Direito_e_pol%C3%ADticas_publicas_final.pdf> . Acesso em: 05 jan 2022.