XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL II

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

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

---

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS
Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-736-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL II

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social II, durante o XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Porto Alegre/RS, entre os dias 14 a 16 de novembro de 2018, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o contexto político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em referência ao tema central do evento – TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INOVAÇÃO NO DIREITO. A temática apresenta inúmeros desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas neste destacado encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores governamentais, sociais, políticos e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 09 (nove) artigos de excelente qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares e que demonstraram o aprofundamento das pesquisas no âmbito dos direitos sociais, seguridade e previdência social desenvolvidas no interior dos diferentes programas de pós-graduação do país.

Os trabalhos publicados foram divididos em quatro eixos temáticos: Direito à educação e a responsabilidade do Estado e da família; Direito à saúde e à alimentação, participação democrática e judicialização da saúde; Direito à moradia e a proteção da pessoa com deficiência; e Direitos sociais e previdência social.

No tocante ao direito à educação e a responsabilidade do Estado e da família, 2 (dois) artigos enfrentaram temas que trataram de questões como: 1) O estado e a família como responsáveis pela efetivação do direito social fundamental à educação; e 2) Homeschooling: uma abordagem constitucional e sua aplicação na ordem jurídica brasileira.

Com relação ao eixo temático do direito à saúde e à alimentação, participação democrática e judicialização da saúde, foram apresentados 6 (seis) trabalhos que em certa medida, discutiram os limites e possibilidades das políticas públicas e do direito à saúde no atual sistema normativo brasileiro. Foram discutidos os seguintes temas: 1) Vigilância sanitária e a efetivação do direito à saúde: uma necessária proteção estatal aos interesses de mercado; 2) Direito à saúde e participação democrática: atuação popular nos processos de tomada de decisões estatais de saúde; 3) Limites e possibilidades da judicialização da saúde no âmbito dos juizados especiais federais; 4) A judicialização do direito à saúde no Brasil: o Recurso Extraordinário Nº 566.471/RN e as ações de medicamentos e contra planos de saúde; 5) A fragilidade do município na judicialização dos direitos sociais; e 6) Direito humano à alimentação adequada à luz do Comentário Geral nº 12: uma análise sobre as obrigações correlativas do estado na promoção dos direitos humanos sociais.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo direito à moradia e a proteção da pessoa com deficiência, com um artigo que abordou aspecto fundamental da temática, qual seja: O direito humano fundamental à moradia e a pessoa com deficiência.

Por fim, no quarto eixo temático, intitulado direitos sociais e previdência social, acolheu 6 (seis) artigos que conseguiram desenvolver de forma sistemática e atual elementos fundamentais para compreensão do eixo, quais sejam: 1) O princípio da igualdade e sua aplicabilidade nos casos de aposentadoria por invalidez sob a luz da perícia biopsicossocial; 2) Os tratamentos diferenciados estabelecidos para mulheres e homens na legislação previdenciária: uma análise à luz do princípio da igualdade; 3) Os benefícios por incapacidade decorrentes de acidente do trabalho ou doença ocupacional e seus impactos para segurados e empresas; 4) Seguridade social como direito fundamental – uma análise do benefício de prestação continuada como mecanismo de concretização da dignidade humana do idoso; 5) Revisões previdenciárias: a autotutela como forma de efetivar o direito fundamental à previdência social e, ainda, 6) As aposentadorias e os seus requisitos previstos no regime geral de previdência social: atuais e projetados. Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada do conteúdo selecionado.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos – UFMA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A FRAGILIDADE DO MUNICÍPIO NA JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

THE FRAGILITY OF THE MUNICIPALITY IN THE JUDICIALIZATION OF SOCIAL RIGHTS

Miriane Maria Willers

Resumo

O presente artigo se propõe a discutir o novo status do Município na Constituição Federal de 1988 e a fragilidade do poder local na efetivação dos direitos sociais, especialmente quando as demandas são judicializadas. Para isso, faz-se necessário apresentar o Município no Constitucionalismo Brasileiro, analisando a (in)evolução em diversos momentos históricos. Em seguida, serão abordados os direitos fundamentais sociais no Texto Constitucional e a dependência de políticas públicas e de alocação de recursos. Este trabalho tem a preocupação também de analisar a interpretação do Princípio da Solidariedade pelos Tribunais Pátrios e as implicações no Poder Local.

Palavras-chave: Município, Ente federativo, Direitos sociais, Princípio da solidariedade, Judicialização

Abstract/Resumen/Résumé

The present article proposes to discuss the new status of the Municipality in the Federal Constitution of 1988 and the fragility of the local power in the realization of social rights, especially when the demands are judicialized. For this, it is necessary to present the Municipality in the Brazilian Constitutionalism, analyzing (in)evolution in several historical moments. Next, the fundamental social right wil be addressed in the Constitutional Text and the dependence of public policies and resource allocation. This work is also concerned with analyzing the interpretation of the Principle of Solidarity by the Courts and the implications of Local Power.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipality, Federative body, Social rights, Principle of solidarity, Judicialization

1. INTRODUÇÃO

O Município tem origem remota nas aldeias, tribos e agrupamentos de famílias. No Brasil, as primeiras instituições municipais foram transplantadas com os Portugueses em 1500. Daquela época à contemporaneidade, o Município foi adquirindo autonomia, embora alternando retrocessos e avanços em determinados momentos da histórica constitucional brasileira.

Com a Constituição Federal de 1988, o Município foi elevado à ente da Federação, embora este novo *status* suscite discussões discordantes entre doutrinadores. O certo é que os Municípios foram dotados, constitucionalmente, de autonomia política, auto-organizadora, administrativa e financeira. Mas, é inegável a dependência financeira em relação à União e aos Estados, o que não é da essência federativa.

Na atual configuração constitucional, o Município responde pela efetivação de direitos sociais, solidariamente com os demais entes da Federação, sem que possua semelhante capacidade financeira da União e Estado. Indiscutível que o cidadão busca no governo municipal a satisfação das demandas sociais. Nisso reside um potencial paradoxo, quando se discute a concretização de direitos sociais pelo Município, especialmente, quando as demandas são judicializadas e as limitações orçamentárias.

Assim, o *status* do Município na atual Carta da República representa fortalecimento ou fragilidade, quando se aborda a efetivação de direitos sociais? Quais as implicações da judicialização para o Poder Local? São os principais questionamentos do presente estudo. Na tentativa de respondê-los, será utilizado o método de abordagem dedutivo e como técnica de pesquisa, a bibliográfica, baseada em documentação indireta, que servirá de base teórica para o desenvolvimento do texto.

Frente ao exposto, o presente artigo tem por escopo apresentar, primeiramente, uma reflexão sobre o Município na Constituição Federal de 1988. Em seguida, será realizada uma abordagem dos direitos fundamentais sociais e sua relação com as políticas públicas. E por fim, a intenção é discutir a solidariedade dos entes federativos na consecução das prestações sociais e as implicações da judicialização no Município.

2. A PERCEPÇÃO DO NOVO *STATUS* DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Refletir sobre os direitos sociais e suas repercussões no Município, especialmente quando judicializados, requer uma breve análise do federalismo brasileiro. Além disso, uma rápida imersão nas Constituições até chegar à Carta de 1988, que elevou o Município a ente federativo. Contextualizando o Município nas constituições brasileiras verifica-se que ora a Municipalidade não tem influência política, nem autonomia e ora adquire maior expressão no cenário político-constitucional. Para entender este cenário é necessário, primeiramente, compreender, analisar o poder local inserido no sistema federativo.

Na Constituição Imperial de 1824, os Municípios não tinha prefeito, mas havia a previsão da criação das câmaras municipais em todas as cidades. O poder local não detinha prestígio político, porém o movimento da Independência do Brasil esteve ligado diretamente aos Municípios:

> Compreende-se, portanto, que o movimento da Independência do Brasil tenha estado tão intimamente ligado às Câmaras Municipais, em manifestações inequívocas, que tôdas as lutas de idéias e tôdas as rebeliões tenham tido semente no Município, ainda quando contra o excessivo poder central, como ocorreu em 1824, com a Revolução pernambucana. Assiste-se, é certo, à habilidade dos políticos provinciais, que aproveitam as energias municipais para criar o regionalismo das Províncias. Ao mesmo tempo, em descensão incessante, o Município foi perdendo as suas fontes de riqueza fiscal, a sua significação político-social, minado pelo artificialismo das Províncias e vaga proteção central, meramente *teórica*, da sua pregada autonomia (PONTES DE MIRANDA, 1967, p.333).

O sistema federalista, inspirado no modelo norte-americano, foi implementado no Brasil com a Constituição de 1891, mas "moldado no federalismo clássico, praticamente ignorou a cooperação entre a União e os entes federados" (BERCOVICCI, 2004, p.31). As antigas províncias foram consideradas Estados e constituíram a federação dos Estados Unidos do Brasil, em que pese os municípios terem maior relevância no cenário político. De início, vigorou, ao invés da união, a lei dos do mais forte, a lei dos clãs, com desvirtuamento dos preceitos constitucionais, com a denominada dos governadores que instituiu a fraude generalizada (BONAVIDES, 2008). Nos 40 anos da Constituição de 1891 não houve autonomia municipal. A menção do Município naquele documento federativo é fugaz e rápida, constando de um único artigo, assegurando sua autonomia quanto ao seu peculiar interesse (BONAVIDES, 2004).

Já na reforma de 1926, a autonomia municipal é elevada a princípio constitucional.

No período compreendido entre 1930 e 1945, durante o Estado Novo, de acordo com Bonavides (2008) ocorreu o aniquilamento da federação, com a arrecadação centralizada na União, autoritarismo e enfraquecimento da autonomia dos Estados. Sob o regime ditatorial de Getúlio Vargas, surgiu o Estado Social, num falso imaginário de que apenas os grandes líderes podem atender, de cima para baixo, as demandas da população (ZIMMERMANN, 1999). Cabe destacar, no entanto, que foi a Constituição de 1934, a primeira a inscrever a autonomia da municipalidade no texto constitucional. Logo depois, novo retrocesso na autonomia municipal com a Carta de 1937, que prescrevia a livre nomeação dos prefeitos pelos Governadores dos Estados.

Com a deposição de Getúlio Vargas, foi instaurado um período democrático, e teve início a elaboração da Carta de 1946, que consolidou o federalismo brasileiro mais cooperativo, sendo uma das constituições mais municipalistas, até então, no país, com garantias políticas, administrativas e financeiras para os Municípios. A "Constituição de 1946, sem ir até onde deveria ter ido, restaurou a autonomia municipal e deu nova oportunidade a intensa política municipalista" (PONTES DE MIRANDA, 1967, p. 333). Porém, no período entre 1964 a 1985, quando o Brasil vivenciou a ditadura militar, o federalismo praticamente desapareceu. Zimmermann (1999) leciona que a época foi marcada pela centralização do poder, cassações de mandatos, aumento das desigualdades sociais, a liberdade individual foi reduzida e os direitos e garantias constitucionais foram suspensas. Embora mantivesse assegurada a autonomia dos Municípios, esta era mais restrita.

Com a redemocratização na década de 80 e elaboração da Constituição de 1988, surgiram novos pactos e compromissos políticos e sociais. O Federalismo foi mantido na Carta da República, ainda hoje vigente, no art. 1º, onde restou inscrito que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito". Com a Carta de 1988, o Município foi incluído como ente da federação. Contudo,

> após a Constituição de 1988, de modo lento, inconstante e descoordenado, os Estados e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação (especialmente nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento), ao mesmo tempo em que outras esferas estão sem qualquer atuação governamental graças ao abandono promovido pelo governo federal(BERCOVICI, 2004, p.67).

No federalismo tridimensional coexistem três níveis de governo (federal, estadual e municipal), mas há preponderância do poder federal, declínio da esfera estadual e estagnação

do espaço municipal (BONAVIDES, 2004). Este modelo vai de encontro ao fundamento do Estado Federal, que é a repartição de competências entre os entes federados.

A partir desta concepção tridimensional, vislumbra-se na Constituição de 1988 a repartição de competências entre os diversos entes. O Município é detentor de atribuições, constitutivas de sua competência, mediantes dispositivos constitucionais expressos nos arts. 30 e 156, de modo especial. Ademais, divide com os demais entes competências comuns, como aqueles expressas no art. 23 da CF/88.

De acordo com Bercovicci (2004), no art. 23 da Constituição Federal de 1988 foi consagrado o Federalismo Cooperativo. No dispositivo estão relacionadas uma série de matérias que são de competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ocorre que o parágrafo único desse artigo aponta que "Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Mas, a referida lei complementar até hoje não foi elaborada. Desta forma, o que se observa na prática no Brasil, é a centralização de recursos por parte da União e se verifica uma hipertrofia do Executivo Federal (RAMOS, 2012). E o Município, com a menor arrecadação dentre os três entes (18% da tributação), é o mais demandado a atender os reclamos da sociedade, especialmente dos direitos sociais.

A Constituição Federal também consagrou a autonomia municipal. Autonomia significa "capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. (SILVA, 2012, p. 41). Conforme previsto no art. 29 é garantido ao Município a possibilidade de elaboração da Lei Orgânica, conforme já mencionado. Trata-se de autonomia administrativa de se auto-organizar de modo independente da União e do Estado ao qual pertence. Silva (2012) refere ainda que a autonomia municipal assenta-se em quatro capacidades: capacidade de auto-organização, capacidade de autogoverno, capacidade normativa própria e capacidade de autoadministração.

Já pelo art. 30, inciso III, da Constituição Federal, o Município recebeu, em tese, autonomia financeira. Esta pode ser assim conceituada:

> Os tributos, impostos, taxas, contribuição de melhoria, contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e contribuição de seguridade somam-se a outras entradas, preços públicos, tarifas, etc., para formar as rendas do Município. A instituição dessas rendas, sua arrecadação e sua aplicação caracterizam a autonomia financeira do Município. (GODOY, 2012, p.93).

Desta forma, pode-se verificar que, no Brasil, o Município tem uma grande relevância. Além de relevante, ficou claro que o Município, como ente federado, tem um

conjunto significativo de prerrogativas e responsabilidades. No entanto, questiona-se até que ponto estas prerrogativas contribuem para a concretização dos direitos sociais. São esses direitos que na Constituição Federal de 1988 pela primeira vez na história constitucional brasileira integram o rol dos direitos fundamentais (PIOVESAN, 2010).

3. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Para começar, é preciso lembrar que o Estado de Bem-Estar Social surgiu no início do século XX e com ele, nova etapa de direitos que demandam prestações estatais positivas, para garantir a dignidade da população. E de pronto, estas prestações estatais demandas políticas públicas, cujos efeitos são mais sentidos nos Municípios. Políticas públicas após a Constituição Federal de 1988 vêm sendo municipalizadas, sem que ocorra a prometida transferência de recursos, especialmente por parte da União.

Destaca-se que a terceira geração de direitos, que trata sobre os direitos econômicos e sociais, teve reconhecimento constitucional. A Carta de 1988 "assumiu o firme compromisso de garantir a todos um mínimo existencial fundado na dignidade humana, no direito à liberdade e na democracia" (CORDEIRO, 2012, p. 141). Bedin resume o que consistem tais direitos:

> Esta terceira geração de direitos compreende os chamados direitos de créditos, ou seja, os direitos que tornam o Estado devedor dos indivíduos, particularmente dos indivíduos trabalhadores e dos indivíduos marginalizados, no que se refere à obrigação de realizar ações concretas, visando a garantir-lhes um mínimo de igualdade e bem-estar social. Estes direitos, portanto, não são direitos estabelecidos "contra o Estado" ou direitos de "participar do Estado", mas sim direitos garantidos "através ou por meio do Estado" (2002, p.62)

Os direitos sociais podem, assim, ser conceituados como uma dimensão dos direitos fundamentais do homem. São prestações positivas a serem exigidas do Estado, direta ou indiretamente, previstas na Constituição Federal e que possibilitam melhores condições de vida aos menos favorecidos economicamente. São direitos que tendem a efetivar a igualdade de situações sociais desiguais (SILVA, 2014). Estão expressos no rol exemplificativo do art. 6º do Texto de 1988: saúde, educação, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Também aparecem nos arts. 7º, 194, 196, 201, 203, 205 e 215.

De acordo com Piovesan (2014) aos direitos sociais aplica-se o regime dos direitos humanos e enfoca a existência de cinco princípios específicos no que tange aos direitos sociais. O primeiro deles é o princípio de observância ao mínimo essencial, que tem como fonte maior o princípio da dignidade humana. Outro princípio é o da aplicação progressiva dos direitos sociais do qual resultam os princípios da proibição do retrocesso social e da proibição da inação estatal. Os Estados têm obrigação de reconhecer e progressivamente implementar os direitos sociais, com utilização do máximo dos recursos disponíveis. A autora apresenta como terceiro princípio, o da inversão do ônus da prova. De acordo com este comando, o Estado que afirma não ter recursos para satisfazer os direitos sociais, têm o ônus de provar que este é o caso e que não obteve êxito em buscar suporte internacional para assegurar e efetivar tais direitos. Ainda, destaca o princípio da participação, transparência e *accountability* (prestação de contas) onde a democracia é essencial para adoção de políticas públicas em matéria de direitos sociais. E por último, o princípio da cooperação internacional. De acordo com Piovesan, isso compreende além da "obrigação de respeitar, proteger e implementar direitos, destaca-se a obrigação de cooperar" (2014, p. 184).

Importante lembrar ainda que os direitos sociais "dependem, para sua eficácia de uma ação concreta do Estado, e não simplesmente de uma possibilidade de agir em juízo" (LOPES, 1998, p. 130). Faz-se necessário a criação de políticas públicas para atender os referidos direitos e com previsão material para dar efetividade a essas prestações positivas do Estado. No Brasil costumeiramente surgem políticas públicas para acalmar os reclamos populares, mas sem que haja disponibilidade de recursos para atende-las.

Assinala-se que a crise da efetividade dos direitos sociais está relacionada "com a maior ou menor carência de recursos disponíveis para o atendimento das demandas em termos de políticas sociais" (SARLET, 2008, p. 152). O autor aponta que diante da diminuta disponibilidade de recursos públicos é importante a deliberação responsável a respeito da destinação das verbas, o que implica no aprimoramento da gestão democrática do orçamento público. Sarlet leciona que

> os princípios da moralidade e da eficiência , que direcionam a atuação da administração pública em geral, assumem um papel de destaque nesta discussão, notadamente quando se cuida de administrar a escassez de recursos e otimizar a efetividade dos direitos sociais (2008, p. 154).

É inegável que o atendimento aos direitos econômicos e sociais exigem investimentos significativos em gastos sociais, ampliação do setor público, um mercado

submetido a determinadas regras e a intervenção do Estado no mercado para corrigir distorções e garantir a igualdade entre os homens (BEDIN, 2002). Os direitos sociais são extremamente custosos, mesmo "os direitos fundamentais sociais mínimos têm, especialmente quando são muitos os que deles necessitam, enormes efeitos financeiros (ALEXY,2017, p.512). E nas situações de crises econômicas, aumentam as demandas sociais. E sendo direitos custosos para o Poder Público a eficácia e a efetividade dos direitos sociais é dependente de políticas públicas e da conjuntura econômica. E com isso, enfrenta-se o controle judicial da política. É preciso ter presente que

> a exigibilidade de um direito aparece nas várias fases de organização temporal da política pública desde o estabelecimento da agenda à formulação de alternativas, à decisão, à implementação da política, à execução, até a fase final, da avaliação (KUJAWA; KUJAWA, 2008, p.329)

Neste aspecto é fundamental a participação do cidadão nos negócios do Estado, que não é exercida apenas pelo voto, mas importa em participar da efetiva tomada de decisões acerca das questões de interesse público, que impactam na vida da coletividade ou parcela significativa da nação.

Novais destaca que a Constituição

> passou a ser a verdadeira norma jurídica e direitos fundamentais passaram a significar direitos justiciáveis com base no seu valor constitucional, inclusivamente contra a vontade do legislador democrático. A fundamentalidade dos direitos constitucionais assentava, agora, essencialmente no caráter supremo, material e formal, da Constituição, enquanto norma e lei fundamental de um dado ordenamento jurídico e traduzia-se juridicamente na vinculação de todas as entidades públicas, incluindo o legislador democrático, à sua força normativa (2010, p.70-71).

Importante mencionar a lição de Bobbio acerca do Estado liberal e o seu alargamento no Estado Democrático que emancipou a sociedade civil do sistema político e com isso aumentaram as demandas em face do Poder Público:

> Tal processo de emancipação fez com que a sociedade civil se tornasse cada vez mais uma inesgotável fonte de demandas dirigidas ao governo, ficando este, para bem desenvolver sua função, obrigado a dar respostas sempre adequadas. Mas como pode o governo responder se as demandas que provêm de uma sociedade livre e emancipada são sempre mais numerosas, sempre mais urgentes, sempre mais onerosas? (2015, p.62).

O caminho da efetivação dos direitos sociais passa pelo estabelecimento de políticas públicas, que precisam ter seu nascedouro na participação popular. Esta, configura-se como uma das garantias do Estado Democrático de Direito. Para tanto, o Poder Público precisa

oportunizar e fortalecer os espaços democráticos, criar condições para que a sociedade exerça, plenamente, a cidadania. A participação social deve ser incentivada e começar pelo Município, onde tudo acontece, onde o cidadão exerce seus direitos e deveres. Todavia, ao invés de uma democracia participativa na busca pela efetivação das políticas públicas, o cidadão prefere judicializar suas necessidades. E o que se percebe atualmente, é a judicialização dos direitos sociais, basicamente em face do Município, local onde o cidadão vive. Deste modo, gerando fragilidade na autonomia financeira do poder local.

4. A SOLIDARIEDADE DOS ENTES FEDERATIVOS: PODER LOCAL FRAGILIZADO NA JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

É indiscutível que o Poder Público vem sendo acionado em incontáveis processos judiciais para que alcance aos cidadãos direitos sociais, especialmente, saúde, educação e moradia. Com aplicabilidade do Princípio da Solidariedade, os tribunais vêm condenando o Município a dispor de direitos sociais, que, na maioria das vezes, não são de sua competência. E quando de responsabilidade comum, sem a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. É indiscutível também a crise do Estado Social e, com isso, as políticas públicas tornaram-se paulatinamente escassas, colocando em risco a efetivação dos direitos fundamentais sociais (STRECK, 2014).

Sarmento(2009) explica que o neoconstitucionalismo, sob a égide da Constituição de 88, promoveu mudanças relevantes no Direito Brasileiro. Entre estas mudanças está a "judicialização da política e das relações sociais, com significativo deslocamento de poder da esfera do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário"(SARMENTO, 2009, p.268). Este controle normativo do Poder Judiciário no âmbito das demandas contemporâneas tem gerado muitas discussões:

> O protagonismo recente dos tribunais constitucionais e cortes supremas não apenas transforma em questões problemáticas os princípios da separação dos poderes e da neutralidade política do Poder Judiciário, como inaugura um tipo inédito de espaço público, desvinculado das clássicas instituições políticas representativas (CITTADINO, 2002, p. 17).

Na prática, ao invés das políticas públicas serem definidas nos espaços democráticos existentes, o cidadão prefere acionar judicialmente o Estado – de modo especial o Município, esfera estatal mais próxima – para o cumprimento das obrigações sociais, que acaba sendo condenado a prestações muitas vezes extremamente onerosas, como por exemplo,

fornecimento de medicamentos importados para o tratamento do câncer; realocação de dezenas de famílias residentes em áreas de risco ou de preservação ambiental, sem que disponham de recursos específicos para tanto.

Destaca-se que "uma ênfase excessiva no espaço judicial pode levar ao esquecimento de outras arenas importantes para a concretização da Constituição e a realização de direitos, gerando um resfriamento da mobilização cívica do cidadão" (SARMENTO, 2009, p.291). No Estado Democrático de Direito deve ser defendida a autonomia pública e privada do cidadão e que não haja o sacrifício da democracia, pois cabe ao legislador realizar as opções políticas em nome do povo.

Canotilho (2010) alerta que os tribunais, em que pese não poderem ficar alheios à concretização dos direitos sociais, não podem impor a criação de pressupostos de fato e de direitos fora da sua competência ou extravasando os limites jurídicos-funcionais. Em época de escassez e austeridade financeira, o autor afirma que a chamada "irreversibilidade dos direitos sociais" deve ser analisada com razoabilidade e racionalidade, pois poderá ser necessário baixar os níveis de prestações essenciais para manter o núcleo essencial do próprio direito social.

Analisando a jurisprudência dos tribunais pátrios, ao se discutir a efetivação de direitos sociais, o judiciário ampara suas decisões no Princípio da Solidariedade e, com isso, impõe ao poder local (que consta no polo passivo na maioria dos processos) à obrigação de arcar com custos que são de responsabilidade de outros entes da federação. Alguns aspectos precisam ser analisados com maior cautela pelas cortes judiciais.

O primeiro aspecto a ser considerado, em âmbito do sistema federativo vigente no Brasil, é a observância e ponderação de outros princípios para a realização dos direitos sociais, entre os quais o Princípio da Subsidiariedade. Sarlet (2008) menciona que o princípio da subsidiariedade está conectado com os princípios da solidariedade e da dignidade humana quando se discute a efetivação dos direitos sociais ante as limitações do Estado.

Sarlet (2008), citando Jörg Neuner, explica que o princípio da subsidiariedade está relacionado a uma imposição de auxílio (feição positiva) e na necessária observância pelo Estado das singularidades das unidades sociais inferiores, não podendo atrair para si as competências originárias daquelas (feição negativa). Também se vincula à exigência do exercício efetivo da autonomia e cobrança de uma corresponsabilidade pessoal do cidadão. Neste aspecto, com atuação e compreensão do conteúdo e significado do princípio da dignidade humana.

A concretização dos direitos sociais necessita, também, de contribuição efetiva dos demais atores políticos e sociais, de acordo com Sarlet (2008). Cita como exemplos: o Judiciário, o Ministério Público, agências reguladoras, Tribunais de Contas, organizações sociais de modo geral, além da participação ativa do cidadão.

O princípio da solidariedade também deve ser invocado combinando com as capacidades financeiras estatais de efetivar os direitos sociais. Por exemplo, o Município deve responder pelas questões de interesse local, conforme previsto no art. 30 da Constituição. Mas, por outro lado, chamamos a atenção para o elenco de competências materiais comuns do art. 23 da Carta da República, que é composto, basicamente, de matérias de grande projeção social (WEICHERT, 2004). O autor esclarece que isso significa que é necessária a

> soma de esforços de todos os entes para a superação do quadro de carência desses bens e direitos no cenário nacional. Assim, compete à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, proteger o patrimônio histórico, artístico, cultural e natural, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, combater a causas da pobreza e os fatores de marginalização, dentre outras tarefas relevantes (2004, p. 96).

Todavia, ao invés da soma de esforços dos entes federados, ocorre a sobrecarga do Município, quase sempre integrando o polo passivo das demandas, onde os direitos postulados, muitas vezes, fogem de sua competência. O Judiciário, arguindo o princípio da solidariedade, não considera a capacidade financeira dos entes, comprometendo o orçamento para o atendimento de postulados individuais. Ao comprometer o orçamento municipal, há interferência na sua autonomia:

> Sucede que (...) o parágrafo único do art. 227 da Constituição estadual estabelece (...) uma vinculação orçamentária, ao dizer: "para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais". (...) **interferindo no orçamento dos Municípios, não deixa de lhes afetar a autonomia (art. 18 da CF), inclusive no que concerne à aplicação de suas rendas (art. 30, III**), sendo certo, ademais, que o art. 25 da parte permanente e o art. 11 do ADCT exigem que os Estados se organizem, com observância de seus princípios, inclusive os relativos à autonomia orçamentária dos Municípios. [**ADI 1.689**, rel. min. Sydney Sanches, j. 12-3-2003, P, *DJ* de 2-5-2003].

Cada ente estatal pode ser solidário com a efetivação dos direitos sociais, na medida da sua capacidade financeira. Na prática, os tribunais negam esta interpretação, entendendo que o cidadão pode escolher contra qual ente público demandar, sem que seja considerada a

necessidade da soma de esforços de todos as esferas estatais, conforme previsto no art. 23 da Constituição. Também, o Poder Judiciário, na maioria dos casos, acaba desconsiderando a capacidade financeira do ente acionado, especialmente os municípios, e fundamentam a decisão com base no princípio da solidariedade.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar a ADI 2.544, o Relator Ministro Sepúlveda Pertence, implicitamente, já interpretou o princípio da solidariedade conforme a capacidade de cada ente público. Vejamos:

> (...) A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23, CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei 3.924/1961), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. [ADI 2.544, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 28-6-2006, P, DJde 17-11-2006].

Não se nega que a Constituição contempla uma discriminação de competências dos entes federativos, mas a "existência de três órbitas federativas não significa que todas elas tenham estrutura idêntica (JUSTEN FILHO, 2011, p.175).

Se por um lado a "atividade administrativa é orientada pela solidariedade, que se traduz num complemento da dignidade humana e da isonomia (JUSTEN FILHO, 2011, p. 185) e imposto ao Estado o exercício de suas competências para o atendimento das necessidades sociais básicas, por outro, é desarrazoado obrigar um dos entes estatais a atender determinados direitos sociais além de sua capacidade financeira e das competências estabelecidas pela Carta da República. O Princípio da Solidariedade deve ser hermeneuticamente interpretado, considerando os pilares do federalismo, entre os quais a cooperação.

É indiscutível que com o passar do tempo, aumentam as necessidades materiais para que possam ser assegurados os direitos sociais, ainda mais diante da carência de recursos em razão da diversidade social, como por exemplo no Brasil, com sua grande dimensão territorial e consequentes desigualdades. São inúmeros os desafios para efetivação dos direitos sociais. Neste sentido:

> No que tange aos direitos fundamentais sociais, especialmente à sua efetivação, cumpre observar que as restrições estatais ocupam espaço considerável na discussão acerca da concretização das garantias constitucionais previstas. Nelas as limitações (da dignidade, das dotações orçamentárias, ou, mesmo, do retrocesso social)

> enfrentam a realidade entre o reconhecimento formal e as disposições reais para a concretização (REIS; FONTANA, 2010, p. 3326).

Mas a solidariedade não pode ser confundida com caridade, mas sim como extensão da democracia. "É por meio de uma democracia realizada solidariamente que a sociedade se encontra na sua missão social" (REIS; FONTANA, 2010, p. 3327). Toda a sociedade deve firmar-se em ações solidárias, cada um contribuindo com a realização dos demais integrantes da comunidade.

É preciso pensar a solidariedade como valor hermenêutico, sem retrocesso social, numa participação ativa do cidadão, envolvendo a consciência do homem enquanto ser coletivo. Não se desconhece que a "solidariedade é uma forma fundamental de reclamo. Ela nos coloca diante do conteúdo mais nobre de nosso compromisso com os socialmente excluídos e os existencialmente desaparecidos" (WARAT, 2004, p. 388). Mas, é urgente a reflexão acerca das implicações da judicialização nos orçamentos dos Municípios, que são dependentes de transferências de recursos da União e dos Estados – o que nem sempre ocorre na medida das necessidades locais. Além disso, seguem sendo "currais eleitorais" de deputados, mendigando emendas parlamentares para a equipar hospitais, unidades de saúde, obras de infraestrutura, entre outros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 adotou o Estado Democrático e Social de Direito, tendo como um de seus fundamentos a dignidade humana e reconhecimento dos direitos fundamentais sociais. Trata-se de imposições legais a serem observadas pelo Estado. Passados 30 anos da Carta de 1988, pode-se dizer que há um abismo entre as propostas da Constituição e a materialização dos projetos nela formulados, o que fomenta a judicialização.

Num retrospecto histórico-constitucional, percebe-se que o Município vivenciou avanços e retrocessos na sua autonomia, até que chegou a ser "promovido" a ente federativo na CF/88, juntamente com a União e os Estados. Esta equiparação implicou em uma série de responsabilidades, especialmente nas questões de interesse local, que compreendem o atendimento a diversas prestações sociais. Mas estas responsabilidades devem ser efetivadas com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, o que nem sempre ocorre. A obrigação no atendimento de demandas de saúde, educação, moradia, entre outras, é comum

dos três entes políticos, mas é o Município que acaba assumindo os maiores ônus e é obrigado, judicialmente, a atender demandas sociais próprias da União ou do Estado.

Não se desconhece que o Poder Judiciário é responsável último por equilibrar a vontade da maioria e os direitos fundamentais. Mas, o que não pode acontecer é a sobrecarga Poder Público Municipal, visto que a autonomia financeira inscrita no inciso III do art. 30 da CF/88 é uma prerrogativa frágil, o que representa obstáculo à concretização dos direitos sociais em plenitude. No modelo de Estado Federal vigente é o Município que recebe a menor parcela de recursos na divisão tributária. No que tange aos recursos próprios compete ao Poder Local empenhar todos os esforços na arrecadação, basicamente, de IPTU, ISS e ITBI. Mas tais recursos nem sempre são significativos. Sem recursos não há possibilidade de efetivar a contento os direitos sociais.

É indiscutível que a concretização dos direitos sociais esbarra na questão orçamentária. A questão orçamentária não é uma questão menor, principalmente quando se refere ao orçamento da maioria dos Municípios. É preciso levar a sério o direito social postulado pelo cidadão mas também a escassez de recursos. Quando se obriga o Estado a alcançar determinada prestação ilimitada, outras garantias constitucionais serão afetadas.

O Judiciário, ao aplicar o Princípio da Solidariedade, não considera a capacidade financeira diferenciada dos entes, comprometendo o orçamento para o atendimento de postulados individuais. Ao comprometer o orçamento municipal, há interferência na sua autonomia. É necessário, então, repensar o Princípio da Solidariedade por parte dos Tribunais, quando se trata de condenar o Município a alcançar direitos sociais, que, na maioria das vezes foge de sua competência e da sua capacidade financeira, visto que deveriam ser efetivados com a cooperação dos demais entes federados. O Princípio da Solidariedade deve ser interpretado na medida da repartição de competências e cooperação técnico- financeira entre os entes federados.

Hodiernamente, a judicialização como está posta, fragiliza os Municípios, conforme já demonstrado. Além disso, afeta a cidadania e a democracia. O cidadão recorre ao Judiciário, especialmente na Justiça Estadual, postulando demandas sociais em face da Municipalidade. Estas demandas são na área da saúde e moradia, de modo especial, e obtém o direito antes mesmo daqueles cidadãos que estão inscritos nos programas habitacionais, por exemplo.

O orçamento e as políticas públicas precisam ser levadas a sério pela sociedade. O cidadão deve participar das escolhas orçamentárias, do planejamento e fiscalizar a execução. Não é mais admissível que os governos decidam unilateralmente a efetivação dos direitos

sociais. Trata-se de dever estatal consignada na CF/88. O cidadão precisa conquistar o orçamento de fato e de direito, escolhendo e fiscalizando as políticas públicas prioritárias. É questão de cidadania e, por extensão, de democracia.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2017.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3ª ed. rev.e ampl. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. rev. São Paulo/ Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004.

BONAVIDES, Paulo; PAES, Andrade de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2008.

BRASIL**. Constituição Política do Império do Brazil(de 25 de março de 1824).** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 30 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 24 de Fevereiro de 1891).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 30 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 30 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 10 de Novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 12 dez. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 18 de Setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 31 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 31 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 set. 2018.

CANOTILHO, J.J. Gomes. O Direito Constitucional como ciência de direção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da "Constituição Social"). In: **Direitos fundamentais sociais.** J.J.Gomes Canotilho...[et.al.]; coordenadores J.J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 11-35.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais:** dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, o papel do Poder Judiciário. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2012.

GODOY, Mayr. A Lei Orgânica do Município. **Tratado de Direito Municipal**. Vol. I. MARTINS, Ives Gandra da Silva & GODOY, Mayr (Coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 79-246.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado Social de Direito. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** José Eduardo Faria (org.). 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p.113-143.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais**: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais. Coimbra Editora: Coimbra, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: **Direitos fundamentais sociais.** J.J.Gomes Canotilho...[et.al.]; coordenadores J.J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53-69.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967.** Tomo I (Arts. 1º - 7º). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O federalismo assimétrico**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

REIS, Jorge Renato dos; FONTANA, Elaine. O princípio da solidariedade e a hermenêutica filosófica na sustentabilidade dos direitos fundamentais sociais, diante dos argumentos do mínimo existencial e da reserva do possível. In: **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Jorge Renato dos Reis, Rogério Gesta Leal (Org.) 1ª ed. Tomo 10. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 3305-3353.

REIS, Jorge Renato dos; FONTANA, Elaine. Direitos Fundamentais Sociais e Solidariedade: notas introdutórias. In: **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Jorge Renato dos Reis, Rogério Gesta Leal (Org.) 1ª ed. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 113-146.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade. In: **Múltiplos olhares sobre os direitos humanos.** Jair Andrade, Giuliana Redin (Orgs.). Passo Fundo: Ed. IMED, 2008, pg. 123-165.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009. Disponível em: < http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/16-o-neoconstitucionalismo-no-brasil-riscos-e-possibilidades/o-neoconstitucionalismo-no-brasil.riscos-e-possibilidades-daniel-sarmento.pdf> Acesso em: 02 ago. 2018.

SILVA, José Afonso da. O Município na Federação. **Tratado de Direito Municipal**. Vol. I. MARTINS, Ives Gandra da Silva & GODOY, Mayr (Coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 40-49.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37ª ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo.** Texto atualizado até dezembro de 2017. Disponível em http://redir.stf.jus.br/livrariasupremo/livraria.action. acesso em 14 ago. 2018.

WARAT, Luis Alberto. **Epistemologia e ensino do direito**: o sonho acabou. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Saúde e Federação na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.