XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

CÁTIA REJANE LICZBINSKI SARRETA

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

JULIA MAURMANN XIMENES

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 e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Cátia Rejane Liczbinski Sarreta; Cristhian Magnus de Marco; Julia Maurmann Ximenes. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-732-8
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 E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas do CONPEDI continua sendo procurado para a discussão da produção científica sobre esta relevante problemática. Em Porto Alegre foram três grupos. O primeiro deles (GT I) foi coordenado pelos professores Cátia Rejane Sarreta, Cristhian Magnus de Marco e Julia Maurmann Ximenes.

Em 2018, ano que a Constituição completou 30 anos, mais uma vez o principal objeto de análise dos trabalhos apresentados foi a efetivação dos direitos fundamentais sociais, na maioria dos casos diante da distância entre a previsão constitucional e a realidade. Assim, a discussão envolveu a formulação e implementação de políticas públicas que efetivem direitos sociais como saúde, moradia, educação, cultura, previdência e assistência social, bem como políticas que busquem a igualdade racial e o respeito a identidade de gênero.

Em outro agrupamento de pesquisas desenvolvidas ou em andamento na temática, podemos salientar o debate sobre os diferentes atores envolvidos na relação entre Direito e Políticas Públicas: Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Legislativo e Executivo Municipal. O controle de políticas públicas e a atuação de diferentes atores na efetivação de direitos fundamentais sociais têm sido objeto de pesquisas a partir de um olhar do caso, o que enriquece o debate teórico, permitindo a discussão sobre estratégias para uma relação mais harmoniosa entre o campo jurídico e o político na efetivação dos direitos.

Por fim, um último grupo de trabalhos discutido no GT I destacou as dificuldades financeiras na efetivação dos direitos fundamentais sociais. Como conciliar mínimo existencial e reserva do possível em um país com inúmeros desafios na diminuição da desigualdade social? Esta é mais uma questão que permanece instigando os pesquisadores a continuarem suas pesquisas.

Boa leitura!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Prof. Dr. Cristhian Magnus de Marco – UNOESC

Profa. Dra. Cátia Rejane Liczbinski Sarreta – FGV

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 PRÓ-ATIVIDADE DO PODER JUDICIÁRIO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

THE PRO-ACTIVITY OF THE JUDICIARY AND ITS CONSEQUENCES

Melina Carla De Souza Britto
Claudia Maria Barbosa

Resumo

Direitos fundamentais sociais estão comprometidos pelas omissões do Legislativo e Executivo. Em contrapartida, o Judiciário é demasiadamente político. Neste artigo, analisa-se a crescente pró-atividade judicial no Brasil que, por meio da interpretação constitucional, busca legitimidade na concretização de direitos. Observa-se que este fenômeno perde a sua legitimidade ao se distanciar de princípios constitucionais e seguir correios de conveniência política. Usando o método dedutivo e análise bibliográfica, conclui-se que ainda que o Judiciário garanta a efetividade e a concretude de direitos através de demandas judiciais, toma decisões que não lhe competia pois não possui representatividade e não é accountable o suficiente.

Palavras-chave: Poder judiciário, Direitos sociais, Judicialização, Ativismo judicial, Empoderamento judicial

Abstract/Resumen/Résumé

Social fundamental rights are compromised by the omissions of the Legislative and Executive. Conversely, the Judiciary is too political. In this article, we analyze the growing judicial pro-activity in Brazil that, via constitutional interpretation, seeks legitimacy in the realization of rights. It is observed that this phenomenon loses its legitimacy by distancing itself from constitutional principles and following political convenience. Using the deductive method and bibliographic analysis, we conclude that although the Judiciary guarantees the effectiveness and the concreteness of rights through lawsuits, it makes decisions without being legally competent, since it is not representative and not accountable enough.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial power, Social rights, Judiciary, Judicial activism, Judicial empowerment

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o empoderamento judicial no Brasil, principalmente no que diz respeito à efetividade dos direitos sociais na sociedade e o posicionamento tomado pelo Poder Judiciário quando da omissão dos poderes representativos. Estudar-se-á a concretização dos direitos fundamentais sociais e a sua violação, tendo que em vista que o Poder Público assumiu a garantia desses direitos na Constituição Federal.

Num primeiro momento, analisar-se-á sucintamente o que se entende por direitos fundamentais sociais, buscando evidenciar o problema na sua efetivação, dentre eles, a falta de recursos públicos suficientes para garantir direitos a todos os cidadãos. Em seguida, buscar-se-á enfatizar que, para que se possa garantir direitos sociais, como eles demandam prestações positivas do Estado, faz-se necessária a arrecadação de recursos e a alocação destes, disponibilizando ao cidadão o que lhe foi garantido constitucionalmente.

Demonstrar-se-á que nem sempre o Poder Legislativo e o Poder Executivo são eficientes na alocação destes recursos e no cumprimento das políticas públicas necessárias para o bem-estar social. Assim, mesmo que o Poder Público tenha assumido deveres em relação ao cidadão, não vem cumprindo com a sua obrigação.

Diuturnamente os direitos sociais são violados ou esquecidos. Mediante essa situação, o Poder Judiciário vem tomando uma frente ativista, decidindo pela efetividade do direto constitucionalmente garantido. Daí propõe-se o estudo do empoderamento judicial sob a forma de ativismo judicial e de judicialização, evidenciando-se um Poder Judiciário que visa concretizar direitos sociais que não foram devidamente garantidos por meio de políticas públicas.

Buscar-se-á, enquanto no estudo do crescente empoderamento judicial, debater brevemente acerca da legitimidade de tal conduta do Poder Judiciário, analisando-a no aspecto político, econômico e social que o Brasil se encontra. Nesse aspecto, observar-se-á que, é por meio da interpretação constitucional que o Judiciário busca legitimidade ao seu empoderamento. Também examinar-se-á que, ao passo que essa legitimidade se dá pela concretização de direitos, ela se perde ao se distanciar de princípios constitucionais (que buscam uma sociedade justa e digna) e especialmente quando se volta a atender, por meio de demandas judiciais, conveniências políticas.

No decorrer do trabalho, por meio do método de análise dedutivo e utilizando-se de material bibliográfico, atestar-se-á a existência de um Judiciário ativista e demonstrar-se-á

assim, a relevância do tema do empoderamento judicial quando se observa o Poder Judiciário se imiscuindo na competência dos demais poderes por meio de ações judiciais que visam a tutela dos direitos sociais, e consequentemente intervindo também na realização (ou não) de políticas públicas pela Administração Pública. Observar-se-á que o fenômeno da judicialização dos direitos sociais ocorre também como consequência direta da falta de recursos públicos destinados à realização de direitos garantidos aos cidadãos, visto que as necessidades individuais e coletivas destes são ilimitadas frente aos recursos disponíveis (que são limitados) do Estado, obrigando-o a atender e satisfazer direitos tomando decisões trágicas.

Observar-se-á ainda que o empoderamento judicial vai além da concessão de direitos sociais. Concluir-se-á que o Poder Judiciário tem tomado uma posição política forte, em especial, no Brasil e que tal posicionamento pode não ser bem quisto em um Estado Democrático de Direito.

1 SUCINTO ESTUDO SOBRE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Os direitos fundamentais sociais têm sua fundamentalidade garantida nos valores e objetivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Neste item pretende-se estudar, ainda que de forma resumida, o seu conceito e problema que o Poder Público enfrenta na sua concretização.

1.1 O que se entende por direitos fundamentais sociais

A Constituição Federal de 1988, evidentemente democrática, caracteriza-se por assegurar como valores máximos de uma sociedade fraterna e pluralista o exercício de direitos sociais e individuais, quais sejam, a liberdade, a igualdade, a justiça, a segurança, o desenvolvimento e o bem-estar. O Estado se transforma no principal instrumento/meio de efetivação de direitos fundamentais constitucionalmente garantidos.

Os direitos sociais, aqueles que demandam prestação positiva estatal têm suscitado muitas controvérsias no que se refere a sua eficácia e efetividade. Num primeiro momento, cumpre observar que os direitos fundamentais sociais estão previstos nos artigos 6º a 11 da

Constituição Federal. São considerados direitos fundamentais de segunda geração, pois tem o condão de impor prestações por parte do Estado, ou seja, são direitos positivos.

Os direitos sociais, que, de acordo com Vicente de Paulo Barreto são o "núcleo normativo central do estado democrático de direito" (BARRETO, 2003, p. 153), tem intensa proteção, específica das normas constitucionais, pois além de serem hierarquicamente superiores, fazem parte do rol das cláusulas pétreas. [1] No mesmo sentido é a lição de José Joaquim Gomes Canotilho que ao expor sobre direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso social, afirma que (CANOTILHO, 1993 apud GARCIA, 2002, online):

> [...] a partir do momento que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionais impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar ou passar também a ser uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social.

Os direitos positivos, diferentemente dos direitos negativos (que garantem a não-intervenção estatal), são direitos fundamentais sociais, de natureza prestacional e se realizam por meio de políticas públicas e ações governamentais, exsurgindo daí a constatação do autor acima mencionado de que a intervenção do Estado, nesse caso, é tida como um fim e não como um limite (CANOTILHO, 1991).

Buscando enfatizar o que se entende por direito social, valemo-nos, mais uma vez, da preciosa lição de José Joaquim Gomes Canotilho, segundo o qual, é o "direito de qualquer cidadão a um ato positivo (*facere*) dos poderes públicos (Estado)" (CANOTILHO, 2008, p. 50).

Ingo Wolfgang Sarlet vai mais longe ao afirmar que os direitos sociais não se limitam às prestações positivas, comportando também algumas prestações negativas (sendo direitos de defesa). Dito de outro modo, abrangem as "liberdades sociais", por exemplo, o direito de greve, férias e repouso semanal remunerado, liberdade de sindicalização, direito ao salário mínimo etc (SARLET, 2009, p. 48).

Em sentido mais amplo, ainda de acordo com a noção haurida em José Joaquim Gomes Canotilho, o direito a um ato positivo do Estado tanto pode consistir "no direito do cidadão exigir do Estado proteção perante outros cidadãos [...]", quanto "no direito a que o Estado atribua aos cidadãos uma posição organizatória e procedimentalmente relevante para a

[1] Cumpre salientar que não há unanimidade na doutrina quanto aos direitos sociais serem cláusulas pétreas. Até hoje, aliás, o Supremo Tribunal Federal não se posicionou quanto a isto.

defesa ou exercício de outros direitos [...]", ou, na mesma linha de raciocínio, "no direito a prestações fáticas [...]" (CANOTILHO, 2008, p. 50).

Quanto à proteção jurídica dos direitos fundamentais, José Joaquim Gomes Canotilho ensina que esta proteção "só pode ser efetiva quando, no caso da violação destes, houver uma instância independente que restabeleça a sua integridade" (CANOTILHO, 2003, p. 274).

1.2 O problema da efetivação dos direitos fundamentais sociais

A realização dos direitos sociais, assim como toda atuação da Administração Pública, depende, sempre, da reserva de recursos financeiros.

Situados entre os direitos de primeira geração, as liberdades negativas "exigem apenas uma conduta de abstenção" e são evidentemente menos onerosas, vez que limitam a atuação do Estado em relação ao cidadão. Por outro lado, ocorre que os direitos sociais, por demandarem uma prestação positiva (direitos de segunda geração, de liberdade positiva, caracterizando-se como direitos dos cidadãos de exigência a uma prestação estatal para sua proteção), exigem um maior dispêndio de recursos para sua concretude (MARTINS, 2009, p. 575).

Ressalte-se que os direitos sociais possuem duas características relevantes: a primeira delas, consiste na sua dependência legislativa, e a segunda na disponibilidade de recursos econômicos que viabilize a concretização das ações de interesse social.

Desta forma, a realização de direitos por parte do Estado sempre pressuporá uma reserva econômica, vez que todos os direitos têm seus custos, mas vai além dela, dependendo também do seu uso racional e da ausência de corrupção sistêmica.

Partindo do pressuposto de que todos os recursos são escassos e que não é possível a sua utilização de forma desmedida, de forma a prejudicar a subsistência da Administração Pública e a consecução do bem comum (compreendido como finalidade pública máxima), conclui-se que a atuação estatal está vinculada estritamente ao binômio necessidade-possibilidade (MARTINS, 2009, p. 575). Para tanto, o controle de discricionariedade estatal com relação às escolhas para distribuição de recursos deverá atentar para a regra da proporcionalidade.

Os direitos fundamentais sociais são realizados pelo Estado através de políticas públicas. Maria Paula Dallari Bucci entende que a locução política pública pode caracterizar,

de modo amplo, a "[...] coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...]" (BUCCI, 1997, p. 91).

Desse modo, uma política pública idônea é aquela que se amolda ao fim proposto, evitando desvios que possam comprometer a liberdade dos demais indivíduos, vale dizer, é a que apresenta melhor relação custo-benefício.

Sandoval Alves da Silva afirma que para Fábio Konder Comparato, "política" é "[...] um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado" (COMPARATO, 1997 apud SILVA, 2011, p. 68-69), sendo que, a essência de uma política pública "[...] é distribuir os recursos disponíveis na sociedade de acordo com as escolhas realizadas [...]" pela Administração Pública, atendidas as normas constitucionais (KRELL, 2002 apud SILVA, 2011, p. 69).

Assim sendo, na concretização das políticas públicas faz-se a ponderação de princípios que determinam a prevalência de certos interesses. Nas opções orçamentárias (onde se preverá a alocação dos recursos arrecadados pelo Estado), o legislador sopesa valores com o intuito de financiar políticas para atender às necessidades públicas de direitos fundamentais (SILVA, 2011, p. 70).

Isto quer dizer que a menor eficácia com relação aos direitos fundamentais sociais não se deve à falta de leis ordinárias, mas sim à deficiência na prestação dos serviços sociais básicos pelo Poder Público (aqueles que visam manter o "mínimo existencial"), seja na implementação e manutenção deficiente de programas de políticas pública, seja pela não-execução dos orçamentos públicos.

Tendo em vista que todos os recursos são limitados, o dispêndio público de recursos agrava-se vez que os direitos sociais, econômicos e culturais, caracterizam-se pela gradualidade da sua realização, pela dependência financeira orçamentária do Estado, pela liberdade de conformação do Poder Público quanto às políticas de realização desses direitos e pela insuscetibilidade de controle jurisdicional das políticas utilizadas na efetivação desses direitos (CANOTILHO, 1998 apud SOUZA NETO, 2008, online) (de modo que, só haverá controle jurisdicional quando claramente houver contradição entre a política pública escolhida e as normas constitucionais).

2 A ARRECADAÇÃO, AS LIMITAÇÕES E A DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Como visto no item anterior, o grande obstáculo que se apresenta na concretização dos direitos fundamentais sociais, é a escassez de recursos por parte do Poder Público que, por sua vez, deve alocá-los da melhor maneira possível, no atendimento das necessidades públicas.

A obtenção de receita pelo Estado encontra-se delimitada constitucionalmente mediante a imposição de limites ao poder de tributar. Segundo Ana Paula de Barcellos, se o poder de tributar apresenta um limite à obtenção de recursos financeiros, também é uma limitação à efetuação de despesas. Quanto à alocação de recursos, a mesma professora observa (BARCELLOS, 2002 apud OLSEN, 2008, p. 209):

> [...] se os meios financeiros não são ilimitados, os recursos disponíveis deverão ser aplicados prioritariamente no atendimento dos fins considerados essenciais pela Constituição, até que eles sejam realizados. Os recursos remanescentes haverão de ser destinados de acordo com as opções políticas que a deliberação democrática apurar em cada momento. No caso brasileiro, a essa conclusão se chega igualmente em decorrência de um conjunto de compromissos internacionais assumidos formalmente. Com efeito, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre direito das crianças e também o Pacto de São José de Costa Rica obrigam os Estados signatários a investirem o máximo dos recursos disponíveis na promoção dos direitos previstos em seus textos.

A Constituição impõe dois tipos de limites. O primeiro, limite formal, advindo da obrigação de se criar um plano orçamentário para o dispêndio de recursos. O segundo, limite material, corresponde à necessidade, ou, como afirma Ana Carolina Lopes Olsen, a obrigação "de se destinar recursos públicos para os objetivos e prioridades nela estipulados – os quais são frutos de uma decisão política e eticamente material assumida pelo povo representado na Constituinte" (OLSEN, 2008, p. 208).

Sabe-se que os direitos sociais se concebem como direitos a prestações cujo titular passivo é o Estado. Todavia, para satisfazer as demandas dos cidadãos, o Estado impõe, de forma coativa e autoritária, o pagamento de tributos para atender aos compromissos sociais; percebe-se claramente o princípio da solidariedade social, pois quem acaba pagando não é o Estado, mas sim, o cidadão, que contribui coercitivamente e nem sempre vai utilizar-se do "serviço público" estatal (CANOTILHO, 2008, p. 102).

Assim sendo, a efetivação de direitos só ocorre porque há a arrecadação de tributos que, por fim, são fonte quase exclusiva de rendas do Estado. Brilhantes são as conclusões expostas por Cláudia Sacchetto (SACHETTO, 2005, p. 36):

> 1 – Sem a proteção fornecida pela comunidade, com o dinheiro público fruto dos tributos, os direitos, todos os direitos, pessoais e patrimoniais, restariam no papel. [...].
> 2 – Garantir um direito significa, de fato, distribuir recursos.
> 3 – [...] todos aqueles que têm direitos, e todos são titulares de direitos – são obrigados à solidariedade e à solidariedade fiscal.
> 4 – A solidariedade gera direitos e direitos geram solidariedade.

O planejamento orçamentário referente a direitos fundamentais é dever político, servindo para arrecadar recursos da sociedade e alocá-los de acordo com as necessidades públicas positivadas no ordenamento jurídico, de tal forma que, "no confronto dos ingressos e gastos públicos, o Estado tenha condições financeiras de solver suas dívidas" (SILVA, 2011, p. 154). Sandoval A. da Silva entende que (SILVA, 2011, p. 143):

> [...] uma vez definidos os critérios e as medidas do sistema de custos, dispor-se-á de um excelente instrumento de controle para verificar o grau de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas de governo, bem como para determinar os custos necessários concernentes às atividades e aos projetos planejados, para fins de controle do que já foi executado e para fins de novo planejamento.

Ademais, como se observa, a alocação de recursos se torna fato necessário e constante na gestão orçamentária da Administração Pública. Aqui é que surge a dificuldade enfrentada nas decisões judiciais. O Poder Judiciário ao tutelar um direito individual ou coletivo, onde os litigantes se considerem preteridos pelo Estado, "deixa de executar ações em benefício de um grupo mais extenso de cidadãos" (MAGALHÃES, 2012, online).

Ainda quanto à redistribuição de recursos em nosso País, cumpre observar o que dispõe a Emenda Constitucional n. 29 de 2000, que determinou a vinculação de percentuais mínimos de recursos orçamentários que a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios seriam obrigados a aplicar em ações e serviços públicos de saúde.

Com esta Emenda Constitucional, o art. 34 da Constituição Federal passou a prever a vinculação de percentuais mínimos não só para a educação, mas também para a saúde (c/c art. 198, parágrafos 2º e 3º, da Constituição Federal). O art. 35 da Constituição Federal também passou a prever possibilidade de os Estados e a União intervir nos Municípios que não aplicassem o mínimo estabelecido.

Deste modo, cabe refletir: será que é pela escassez recursos que a saúde e a educação pública tornaram-se um caos nacional ou é pela ineficiência do administrador público que não possuímos políticas públicas de saúde e educação eficazes em nosso País?

Urge ressaltar ainda que no Brasil, não são empregados esforços suficientes pelo

Poder Público na realização dos direitos fundamentais. Ademais, a questão econômica da prestação deveria sempre ser previamente estudada na alocação de verbas para determinado fim. Tornou-se frequente ver notícias divulgadas através dos meios de comunicação que os recursos previstos no orçamento público, destinados a cumprir com políticas públicas nas áreas de saúde, educação, bem-estar social, entre outras, foram usados de forma inidônea pelos representantes populares.

É de se concluir, portanto, que o cenário brasileiro atual não traz credibilidade diante das ações públicas desempenhadas, sendo perceptível o mau uso de recursos públicos por parte do Poder Público. Consequentemente, o resta evidente, *a priori*, é o fato de que alguns cidadãos acabam por não ter seus direitos atendidos e garantidos pela Administração Pública, sobressaindo-se o papel do Poder Judiciário, como abaixo se mostrará.

3 UM PODER JUDICIÁRIO PRÓ-ATIVO E AS CONSEQUÊNCIAS NA DEMOCRACIA

Não obstante a clássica divisão de poderes, consubstanciada pela teoria da separação de poderes e pelo sistema de freios e contrapesos, o que se observa hoje em grande parte das democracias ao redor do mundo é um deslocamento massivo de poderes das instituições representativas (Poderes Executivo e Legislativo) ao Poder Judiciário. Tal fato, consequentemente, faz destacar a importância política que possuem as cortes e tribunais.

Esse fenômeno, de transferência de poderes ao Judiciário, pode ser analisado sob diversos aspectos. De modo geral, pode-se dizer, que ele é denominado pela ciência jurídica ora de ativismo judicial, caracterizado por "uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance" (BARROSO, 2009, p. 6), ora de judicialização, que consiste em uma espécie de transferência do poder político para o Poder Judiciário.

Há quem aprofunde o estudo do empoderamento judicial sob o âmbito estritamente político (da "mega-política") e o intitule de juristocracia (HIRSCHL, 2007) – "o governo dos juízes, pelos juízes, para os juízes" (OLIVEIRA, 2013, *online*). Como o fenômeno também é evidente no Brasil, existe quem o caracterize como supremocracia referindo-se à nossa Suprema Corte como o centro de nosso sistema político: "raros são os dias em que as decisões do Tribunal não se tornam manchete dos principais jornais brasileiros, seja no caderno de política, economia, legislação, polícia (e como!) e eventualmente nas páginas de ciências,

educação e cultura" (VIEIRA, 2008, p. 442).

Assim, enquanto o ativismo judicial é uma postura adotada pelo magistrado, que visa buscar através da hermenêutica jurídica expansiva a determinado caso concreto, a judicialização ocorre quando aquele decide questões de larga repercussão política ou social, que, por algum motivo, deixaram de ser decididas pelas instâncias políticas tradicionais, quais sejam, no caso brasileiro, o Congresso Nacional (Poder Legislativo) e o Poder Executivo (Administração Pública em geral).

No Brasil, o empoderamento judicial, que se tornou "circunstância do desenho institucional" (BARROSO, 2010, p. 11), é observável, segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, numa postura ativista adotada por magistrados, quando adotam condutas tais como (BARROSO, 2010, p. 11):

> a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário, como se passou em casos como o da imposição de fidelidade partidária e o da vedação de nepotismo; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição, de que são exemplos as decisões referentes à verticalização das coligações partidárias e à cláusula de barreira; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, tanto em caso de inércia do legislador – como no precedente sobre greve no serviço público ou sobre criação de município – como no de políticas públicas insuficientes, de que têm sido exemplo as decisões sobre direito à saúde. Todas essas hipóteses distanciam juízes e tribunais de sua função típica de aplicação do direito vigente e os aproximam de uma função que mais se assemelha à de criação do próprio direito.

Assevera o mesmo Ministro que a judicialização possui três grandes causas: a redemocratização do País (fortaleceu o Poder Judiciário, bem como aumentou a demanda por justiça na sociedade brasileira), a constitucionalização abrangente (que "trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária") e o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade (que permite que quase qualquer questão política ou moralmente relevante possa ser alcançada pelo Supremo Tribunal Federal) (BARROSO, 2009, p. 3-4).

Transformando-se o Judiciário em um canal de discussão e decisão de questões políticas no âmbito da efetivação dos direitos sociais e da implementação de políticas públicas, magistrados têm ido além de suas atribuições, concedendo direitos que, apesar de garantidos constitucionalmente, não foram objeto de tutela efetiva pelos demais poderes. De outro lado, especificamente no que diz respeito à interpretação da Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal, a sua atuação política tem se destacado. O Judiciário tem ganhado a "última palavra" em diversos temas importantíssimos que envolvem concessão de

significado ao texto constitucional, e que possuem grande impacto nacional por serem, muitas vezes, puramente políticas.

Essa judicialização da política é, indiscutivelmente, um dos fenômenos ocidentais mais importantes dos últimos séculos e tem transformado cortes e tribunais em grandes decisores políticos. Nesse contexto, onde "questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário" (BARROSO, 2010, p. 8), tem desaguado na figura suntuosa dos tribunais constitucionais.

Eduardo Fernandes da Silva destaca a importância e a problematização do tema em seu estudo denominado "Excesso de jurisdição ou escassez de política: apontamentos sobre a jurisdição constitucional brasileira à luz da evolução histórica do estado democrático de direito", e observa que o sistema de jurisdição constitucional brasileiro vem suprindo o mau funcionamento do Poder Legislativo, sufocando "o desenvolvimento de uma cultura política que solucione esse problema pela via natural" (SILVA, 2013, p. 209). Para ele (SILVA, 2013, p. 210), ativismo judicial é um dos fenômenos que mais interferem com a reconfiguração da democracia contemporânea. O alceamento do Poder Judiciário, por meio da jurisdição constitucional, à condição de protagonista no Estado Democrático de Direito, que até então era basicamente determinado analiticamente pelas tensões entre o Executivo e o Legislativo, problematizou o conceito de democracia.

Afirma ele que "o ativismo judicial, por enfraquecer a lei, pode representar perigoso retrocesso social" (SILVA, 2013, p. 217) e que ele corrompe a noção de democracia estabelecendo uma nova modalidade de liberdade política, uma vez que a democracia pressupõe participação social na construção legal (SILVA, 2013, p. 218):

> A maior liberdade de interpretação constitucional aos juízes reduz, porém, o grau de convergência entre a vontade do estado e a vontade do povo. A compreensão da magistratura do que sejam os direitos fundamentais, por exemplo, pode reduzir a um mínimo o espaço de atuação da legislatura.

Sob esse aspecto, o autor acredita que a não ser que haja falhas no processo político, é desejável que o parlamento atualize as normas sociais, não os tribunais, pois esses últimos não tem o conhecimento necessário para acessar o conteúdo exato dos valores sociais e para avaliar as novas circunstâncias sociais (SILVA, 2013, p. 219). Quanto a isso, e no que diz respeito aos direitos fundamentais sociais apontados anteriormente, denota-se que, num primeiro momento, cabe ao Poder Legislativo estabelecer o modo de efetivação de direitos e a previsão orçamentária para que isso ocorra; sendo que, em seguida, cabe ao Poder Executivo

realizar o que se estabeleceu, efetivando direitos por meio de políticas públicas dentro do que foi previsto orçamentariamente.

Ocorre que, muitas vezes, esses agentes acabam sendo relapsos e não empenham esforços necessários para a consecução dos fins propostos, restando ao Poder Judiciário a intervenção indireta nesta esfera, concedendo direitos àqueles que litigam em busca de justiça social. Deste modo, tribunais e juízes se vêem, de alguma forma, legitimados para intervir judicialmente no que diz respeito à efetivação de políticas públicas sociais.

Ainda nesse sentido, pela teoria da separação de poderes e pelo sistema de freios e contrapesos, embora cada um dos poderes estatais possua funções atípicas, suas principais atribuições se consubstanciam em suas funções típicas. Merece destaque a explicação dada por Andreas Joachim Krell acerca da atribuição de cada um dos Poderes (KRELL, 2002, p. 22-23):

> A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe, principalmente, aos governos e parlamentos. Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes [...].

Como exposto anteriormente, direitos emanam deveres que, por consequência, têm seu custo. Em toda prestação estatal nota-se que há um binômio, cujos requisitos sempre hão de aparecer cumulativamente: de um lado a razoabilidade da pretensão individual em face do Estado e de outro, a disponibilidade financeira estatal para tornar efetiva a prestação exigida.

Há quem defenda que o Estado não é responsável por todos os serviços relativos a direitos sociais, mas somente àqueles por que se obrigou expressamente em legislação e normas administrativas. É com base nesse aspecto que se coloca a seguinte questão: o Poder Judiciário não poderia intervir no que o Legislativo e o Executivo, com base em opções políticas, elaboraram, aprovaram e executaram nas políticas orçamentárias? Entende-se que o Judiciário estaria fazendo o Estado se comprometer com aquilo que não é seu dever, que estaria concedendo direitos que não foram previamente estabelecidos no âmbito orçamentário.

Não obstante esse entendimento, há quem defenda que o moderno Estado Social requer um Poder Judiciário preparado para realizar as exigências do direito material. Neste mesmo aspecto, quando analisam a concretização da Constituição no âmbito dos direitos sociais, Andreas Joachim Krell afirma que (KRELL, 2002, p. 73-74):

> A concretização dos direitos sociais exige alterações das funções clássicas dos juízes que se tornam co-responsáveis pelas políticas de outros poderes estatais, tendo que orientar a sua atuação para possibilitar a realização de projetos de mudança social, o que leva à ruptura com o modelo jurídico subjacente ao positivismo, a separação do Direito da Política.

E assim, em razão do problema apresentado, o juiz acabaria assumindo uma "nova missão", de interventor e criador autônomo das soluções exigidas pelos fins e interesses sociais, tornando-se responsável (KRELL, 2002, p. 73-74):

> [...] 'pela conservação e promoção dos interesses finalizados por objetivos sócio-econômicos'. Isso significa uma mutação fundamental que transforma progressivamente o juiz em administrador e o convoca a 'operar como agente de mudança social'.

Para Fabiana Okchstein Kelbert, em havendo disponibilidade econômica e jurídica, não pode haver limitação material e nem restrição jurídica à efetivação. Sobre a possibilidade de demandas judiciais requerendo a efetivação de direitos sociais, entende ela que (KELBERT, 2011, p. 129):

> [...] os direitos sociais são plenamente justiciáveis, especialmente nos casos em que ao Judiciário é dado corrigir a atuação deficiente dos outros poderes, de modo que, nessas situações, a atuação não configura uma invasão de competências. Além disso, também o Judiciário encontra-se vinculado ao dever de proteção e promoção dos direitos sociais.

No nosso País, o ativismo judicial tem se instalado em situações de retração do Poder Legislativo que impede que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. Desta forma, a tarefa do Judiciário não é mais de tão somente revelar o direito (subsunção) decorrente de uma interpretação mecânica das normas jurídicas (interpretação legal), mas também de "ponderar princípios e chegar a decisões que não estão claramente postas pela legislação" (PAULA, 2013, p. 272).

Um dos problemas a serem apontados consiste quando o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores aplicam as bases principiológicas dos direitos fundamentais sem levar em consideração as finanças públicas e orçamentárias, como ocorre, especialmente em ações judiciais que tratam de questões associadas à saúde. A discussão a respeito dos custos dos

direitos e limitação dos recursos, além de não ser tratada com muitos detalhes e sem muita importância, aparece em poucas decisões judiciais.

Pensando mais afundo sobre a existência de colisão de interesses entre a garantia de direitos sociais (por exemplo, direito à saúde) e recursos financeiros, reflete-se que o Judiciário garantindo o direito a saúde de um indivíduo, estaria obstruindo o acesso a esse mesmo direito à outras pessoas. Logo, passa-se a uma análise que vai além da colisão recursos *versus* direito social, chega-se a uma análise de direito social de um indivíduo *versus* direito social dos demais indivíduos da sociedade. Surge um conflito de interesse entre grupos ou cidadãos que necessitam do mesmo amparo do Estado, uma colisão entre o mesmo princípio/direito, e não apenas entre recursos e direitos.

O Poder Judiciário não possui a estrutura bastante para dispor sobre recursos ou planejar políticas públicas. Ele é carecedor de instrumentos capazes de obrigar o Estado a cumprir com determinada prestação positiva. Além dessa defasagem no aspecto de atender direitos individuais, deixando de lado o coletivo, o que acontece no Brasil é a injusta alocação dos recursos arrecadados. Os direitos fundamentais sociais são reconhecidos positivamente, porém sua proteção é que resta deficiente, pois o elemento custo é ignorado e a falta deste prejudica em muito a sua efetivação. O direito deve ser economicamente analisado.

Logo, o que se observa é a não efetivação de direitos constitucionalmente garantidos por meio de políticas públicas, onde os demais poderes, que não o Judiciário, procuram explicar através da escassez financeira estatal. Com essa atuação insuficiente do Legislativo e do Executivo, o Judiciário é visto como instância "salvadora", mas que não possui todos os meios necessários para conceder o direito levando em conta a sociedade como um todo – concede, em sua grande maioria, direito individuais, sem alcançar o bem comum – nem atende adequadamente o custo daquele direito.

Embora existam diversos posicionamento acerca da competência e legitimidade do Poder Judiciário para atuar nesse sentido, vê-se que é por esse intermédio que ele atua na sua função atípica, implementando e influenciando indiretamente em decisões políticas. Entretanto, ainda que o empoderamento judicial se torne um remédio necessário face à falta de credibilidade em relação às ações públicas e ao mau uso dos recursos estatais, o impasse não para por aqui.

O que se observa é que embora o Judiciário busque legitimar sua atuação ativista concretizando direitos previamente estabelecidos, ele acaba se distanciando de princípios constitucionais, especialmente quando, ao atender determinadas demandas, segue correios de

conveniência política. Ou seja, anexo ao evidente problema acerca da tributação social acima mencionado, cria-se uma espécie de permissão à juristocracia.

Outro problema destacado pela doutrina é a incompatibilidade existente entre o crescente empoderamento judicial e o fato de que, pelo menos no caso brasileiro, com relação à intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo legislativo, não houve qualquer mudança a fim de ampliar ou de melhorar, na mesma proporção, os mecanismos de *accountability* da Corte.

É preocupante pensar que justamente o poder estatal que possui maior influência política atualmente, aquele que possui a "última palavra" sobre as questões mais importantes de nossa sociedade, é o que possui menos representatividade e menor *accountability*.

Ademais, quanto a teoria da separação de poderes e sistema de freios e contrapesos, onde os Poderes serão "mutuamente controlados e controladores" (BENVINDO, 2014, p. 72), Juliano Zaiden Benvindo, em seu trabalho "A 'última palavra', o poder e a história", escreve que "[...] a ingenuidade talvez tenha sido acreditar que um sistema autossustentável de controle mútuo pudesse se guiar por um embate de ambições marcadas por sua canalização em mecanismos de Direito Constitucional" (BENVINDO, 2014, p. 73).

Como bem aponta o autor supramencionado, o que se constata é em que pese o Supremo Tribunal Federal dizer-se defensor da democracia, dos princípios estruturantes do constitucionalismo, das minorias, o faz por meio de "técnicas decisórias 'racionais', capazes de serem flexíveis o suficiente para abranger os anseios coletivos antes tidos como mais afeitos ao campo de decisão do parlamento". A afirmativa de que o Supremo é tudo que ele diz ser, é, portanto, mais eficiente quando se mostra que os parlamentares pouco trabalharam em suas funções, sobrando à jurisdição constitucional agir em contrapartida àquela inércia, aplicando-se assim um silogismo lógico. Cria-se uma certa nebulosidade entre o que é atividade judicante e o que é atividade parlamentar e associasse praticamente tudo à defesa da Constituição (BENVINDO, 2014, p. 91).

Conclui-se, portanto, que face ao empoderamento judicial, restou esquecido que a tomada de decisão judicial deve respeitar as normatizações predeterminadas nas leis e na Constituição. Confundiu-se "última palavra" com o exercício de um supra-poder, um poder acima de tudo e de todos.

CONCLUSÃO

Como apontado acima, o Poder Judiciário vem tomando uma frente pró-ativa no Brasil, seja face ao descaso dos poderes representativos em garantir e conceder direitos fundamentais sociais, seja por motivos puramente políticos. Esse empoderamento judicial pode ser analisado sob diversos pontos de vista: alguns favoráveis e outros não.

No âmbito da efetivação dos direitos sociais e da implementação de políticas públicas, magistrados têm ido além de suas atribuições, concedendo direitos que, apesar de garantidos constitucionalmente, não foram objeto de tutela efetiva pelos demais poderes. O que se conclui é que não é adequado, sob o aspecto democrático, que o Judiciário venha atuando como um canal de discussão e decisão de questões políticas. Isto porque, em primeiro lugar, é evidente o impacto financeiro gerado por ações judiciais que demandam direitos sociais do Poder Público, servindo à crítica quando se tem em mente a ilegitimidade do Poder Judiciário para determinar gastos públicos em matéria de políticas públicas. Em segundo lugar, elas tendem a gerar injustiças distributivas, ou seja, se o Poder Judiciário atua favorecendo determinados indivíduos ou grupos em um caso concreto, este favorecimento individual pode minar os esforços de um planejamento de política pública de longo prazo que beneficie um grupo maior de pessoas (HOLMES, S.; SUSTEIN, C. R., 1999 apud WANG, 2009, online).

O ideal é que num Estado Democrático de Direito as decisões sobre alocação de recursos sejam reservadas aos poderes representativos, pois estes foram eleitos democraticamente pelo povo para tanto e estão sujeitos a avaliações, principalmente nas eleições periódicas, o que não ocorre com os magistrados. Além disso, os poderes representativos possuem maior "qualidade decisória" quando se trata de alocação de recursos, isto porque eles possuem maior clareza das prioridades das necessidades públicas (BUCCI, 1997, p. 97).

O mais importante: deve-se atentar para que a judicialização e o ativismo judicial não se tornem um meio de exercitar forçosamente a vontade política sob a justificativa de que a legitimidade da atuação “protagonista” do Poder Judiciário decorre da própria vontade da Constituição, que, muitas vezes, é desrespeitada em razão das omissões dos demais poderes públicos.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais**. Estudo de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 12, n. 96, fev./mai. 2010. ISSN 1808-2807, p. 5-43. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/230>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Atualidades Jurídicas** – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB. ed. 4. jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2018.

BENVINDO, Juliano Zaiden. A "última palavra", o poder e a história: O Supremo Tribunal Federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, n. 201, jan./mar. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa. Brasília**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>. Acesso em: 28 abr. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional.** Coimbra: Almedina, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2008.

GARCIA, Nei Comis. **Cláusulas pétreas – Direitos sociais.** Porto Alegre, RS: 2002. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/14279-14280-1-PB.htm>. Acesso em: 28 abr. 2018.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy:** The origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MAGALHÃES, Daniella Santos. A judicialização dos direitos sociais como consequência da falta de efetividade das políticas públicas apresentadas pelos poderes legislativo e executivo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 107, dez. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12526&revista_caderno=9>. Acesso em: 5 abr. 2018.

MARTINS, Francisco Jório Bezerra. A implementação dos direitos sociais, em virtude do princípio da reserva do possível, analisados sob a ótica da eficácia da norma constitucional. **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2397.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. **PEC 33, separação de poderes e o aprisionamento judicial da Constituição.** 2013. Disponível em: <https://paginadoenock.com.br/claudio-ladeira-de-oliveira-pec-33-separacao-de-poderes-e-o-aprisionamento-judicial-da-constituicao/>. Acesso em: 18 jul. 2018.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais:** efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008.

PAULA. Daniel Giotti de. Ainda existe separação de poderes? A invasão da política pelo direito no contexto do ativismo judicial e da judicialização da política. In: FELLET, André Luiz Fernandes; NOVELINO, Marcelo; PAULA, Daniel Giotti de (Orgs.). **As novas faces do ativismo judicial.** 2. ed. Bahia: Editora Juspodivm, 2013.

SACCHETTO, Cláudia. Solidariedade Social e Tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.). **Solidariedade social e tributação.** São Paulo: Dialética, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Eduardo Fernandes da. Excesso de jurisdição ou escassez de política**:** apontamentos sobre a jurisdição constitucional brasileira à luz da evolução histórica do estado democrático de direito. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 62, p. 209-230, jan./jun. 2013.

SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos sociais:** leis orçamentárias como instrumento de implementação. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Atualidades Jurídicas, Brasília, n. 1, mar./abr. 2008. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/12055059 74174218181901.pdf>. Acesso em: 29 set. 2012.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV,** São Paulo, p. 441-464, jul-dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

WANG, Daniel Wei Liang. Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação

democrática e equidade. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/44185/43066>. Acesso em: 27 abr. 2018.