

Ana Claudia Vergamini Luna

Direitos sociais: controle jurisdicional de políticas públicas, limites e possibilidades

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo  
2012

## RESUMO

A efetivação dos direitos sociais, inseridos na Constituição Federal de 1988 como direitos fundamentais, em norma de aplicação imediata, é imprescindível para o alcance dos objetivos do Estado brasileiro, declarados no artigo 3º da Carta Constitucional. Ao Estado foi atribuída a tarefa de concretizá-los por meio de políticas públicas. A busca pela efetivação dos direitos sociais, diretamente relacionada ao exercício da cidadania e à atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, tem se deslocado para o Poder Judiciário, que tem assumido um importante papel na concretização desses direitos. A própria concepção dos direitos sociais já desafia os aplicadores do direito, porque dependem, para sua concretização, da atuação prestacional do Estado; estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, por meio de políticas públicas, que se materializam a partir de escolhas políticas. Para o desenvolvimento do controle jurisdicional de políticas públicas de direitos sociais não basta identificar a existência de um direito fundamental social, é necessário que se enfrentem as questões próprias de um direito mutável na sua concretização e execução. É necessário que se conheça a realidade que envolve a adoção de uma determinada política pública e se amplie o campo de cognição além do interesse do autor que reclama a prestação jurisdicional. O presente trabalho traz uma análise sobre o controle jurisdicional de políticas públicas que tratam de direitos sociais, procurando identificar os limites para a atuação jurisdicional e as possibilidades existentes no ordenamento para que esse controle se desenvolva no sentido de contribuir para a efetivação desses direitos de forma coletiva e isonômica, sem que a atuação jurisdicional venha a afrontar o exercício democrático e acabe por invadir a esfera de competência dos demais poderes.

**Palavras-chave:** Direitos sociais. Direitos fundamentais sociais. Políticas Públicas. Separação dos Poderes. Poder Judiciário. Ativismo Judicial.

## ABSTRACT

Effective implementation of social rights — introduced into the 1988 Federal Constitution as fundamental rights — under rules of immediate enforcement, is crucial to ensure attainment of the Brazilian State goals, as stated under article 3 of the Federal Constitution. The State was given the task of turning such rights into actions by means of public policies. Search for effective enforcement of social rights, typically related to the exercise of citizenship and to Legislative and Executive realms of power, has been shifting to the Judiciary, which has been assuming an important role in rendering such rights effective. The very notion of social rights brings challenges to those in charge of applying the Law since enforcement of these rights depend of State's actions; they are subject to budget constraints and are turned into actions based on political choices. Development of judicial control on social right-based public policies requires not only identification of a fundamental social right but it also requires addressing of matters of law, the perfecting and enforcement of which are constantly changing. It is necessary to get to know the reality involving selection of a given public policy and to expand such knowledge beyond the specific interests of that plaintiff who seeks relief. This paper brings a review judicial control of public policies addressing social rights and the possibilities available in the existing legal framework to assure that such control develops towards contributing to enforcement of social rights in a collective and equalitarian manner, therefore preventing judicial actions from violating exercise of democracy and ultimately reaching the realm of other powers.

**Keywords:** Social rights. Fundamental social rights. Public policies. Separation of powers. Judiciary. Judicial activism.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo a análise do controle jurisdicional de políticas públicas de direitos sociais, com o propósito de identificar os limites do alcance da atuação jurisdicional e de que forma a interferência do Poder Judiciário pode contribuir para a efetivação desses direitos, sem que haja a usurpação das funções política e administrativa dos Poderes Legislativo e Executivo.

Os direitos sociais que serão abordados neste estudo são os relacionados no artigo 6º da Constituição Federal,<sup>1</sup> isto é, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, com exceção do direito ao trabalho.

Propositadamente não será analisado o direito ao trabalho, porque o que se pretende investigar é como a atuação do Poder Judiciário se desenvolve em relação à concretização de direitos sociais, cuja implementação cabe ao Estado, sem que haja um vínculo preexistente que as condicione, como ocorre nas relações trabalhistas.

Os direitos relacionados no artigo 6º não serão abordados de forma particularizada e fragmentada, porquanto o objeto de investigação neste trabalho não é o que os diferencia um do outro, mas sim o que eles têm em comum no que tange à obrigação do Estado de concretizá-los e de que forma o Judiciário os tem tratado no desenvolvimento do controle jurisdicional.

Pretende-se, a partir da análise da natureza dos direitos sociais e de como estes ingressaram na ordem constitucional vigente, identificar os limites que podem surgir no desenvolvimento da atuação jurisdicional e pensar de que forma o controle jurisdicional pode contribuir para a concretização desses direitos, que estão intrinsecamente ligados aos fins do Estado brasileiro.<sup>2</sup>

Verificar-se-á que a Constituição Federal de 1988 inovou em relação às constituições que a antecederam, ao incluir os direitos sociais no rol dos direitos

---

<sup>1</sup> “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 maio 2011).

<sup>2</sup> “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Op. cit.).

fundamentais.<sup>3</sup> De fato, não só inovou ao incluí-los como normas de direito fundamental, como também trilhou caminho diverso de outros países que também seguem o modelo do Estado Social e optaram por tratá-los por meio de lei infraconstitucional.<sup>4</sup>

A inserção dos direitos sociais no Título dos Direitos Fundamentais é fruto da abertura democrática que se iniciou com o fim do período de ditadura e da intensa participação popular, marcada pela articulação política da sociedade civil e de seus movimentos sociais que exerceram pressões políticas sobre a Assembleia Nacional Constituinte para que seus pleitos fossem incluídos no texto constitucional,<sup>5</sup> participação esta que forjou as linhas mestras do Estado social e também a formação do Estado Democrático de Direito.<sup>6</sup>

Essa origem democrática e reivindicatória que marcou a conquista dos direitos sociais muito contribuiu para a redemocratização do País no período pós-ditadura e segue mobilizando a sociedade civil, que encontra agora no Judiciário mais um espaço de poder para reclamar pela efetivação desses direitos.<sup>7</sup>

A Constituição Federal não inovou apenas ao incluir os direitos sociais entre os

---

<sup>3</sup> “[...] o novo texto constitucional imprime uma latitude sem precedentes aos direitos sociais básicos, dotados agora de uma substancialidade nunca conhecida nas Constituições anteriores, a partir da de 1934.” (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 374).

<sup>4</sup> “Nem todos os países que têm procurado realizar o Estado social e sobretudo concretizar os direitos sociais básicos, o fizeram por meio do poder constituinte, em ordem a estabelecer na Lei Magna os fundamentos desse Estado e nela formular a Carta social dos direitos que a caracterizam. Haja vista a esse respeito o exemplo da Áustria, onde a doutrina constitucional, poderosamente representada por uma plêiade de juristas, em grande parte vinculados a nova Escola de Viena, cujas confessadas matrizes kelsenianas ninguém pode contestar, tinha por dispensável o emprego da constituição para introduzir os direitos sociais básicos, preferindo trazê-los ao ordenamento jurídico por via de legislação ordinária” (BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 371).

<sup>5</sup> Paulo Sergio Pinheiro, em trabalho publicado no período anterior à eleição da Assembleia Constituinte, já destacava a intensa participação da sociedade civil na abertura democrática e na elaboração da Constituição Federal de 1988. “Não há porque esperar a eleição dos constituintes. A “sociedade civil”, cuja mobilização foi decisiva durante a abertura e na campanha pelas eleições diretas, que definiu o desenlace do regime autoritário, não ficará de braços cruzados, esperando pela Assembleia Constituinte em 1986. Através das organizações existentes, das entidades populares, das lideranças nas comunidades, dos dirigentes operários, dos intelectuais, as reivindicações para a mudança serão logo claramente debatidas, expostas e definidas, antes da instalação da Constituinte. [...] A Democracia não é a comunhão de todas as opiniões, mas a divisão entre partidos, não é a harmonia, mas a desarmonia. Na democracia, como lembrava Raymundo Faoro, o essencial é que se legitime o conflito, base da mudança social”. (PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A cidadania das classes populares, seus instrumentos de defesa e o processo constituinte*, In: SADER, Emir (Org.). *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 54-58).

<sup>6</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Op. cit.).

<sup>7</sup> “Não é possível compreender o constitucionalismo do Estado social brasileiro contido na Carta de 1988 se fecharmos os olhos à teoria dos direitos sociais fundamentais, ao princípio da igualdade, aos institutos processuais que garantem aqueles direitos e aquela liberdade e ao papel que doravante assume na guarda da Constituição o Supremo Tribunal Federal.” (BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 373).

direitos fundamentais, que devem ser respeitados e promovidos pelo Estado, mas também ao conferir a esses direitos a condição de aplicabilidade imediata,<sup>8</sup> deixando claro que não podem resultar em meras exortações sem eficácia, impondo ao Estado a obrigação de implementá-los.

Embora tenha a Constituição conferido aos direitos sociais a aplicabilidade imediata, possuem essas normas, com exceção do direito à educação, pouca densidade normativa, pois são normas abertas que não trazem a exata definição de como deve ser o direito efetivado pelo Estado e quais os limites nessa prestação.

Veremos que a concretização dos direitos sociais, na prática, estão diretamente condicionados à ação política, gerencial e econômica do Estado, dependente que é da formulação de leis e da disponibilidade de recursos para sua efetivação.

Não basta, portanto, que tenha sido declarada em norma constitucional a obrigação do Estado de implementar os direitos sociais, é necessário que se possa exigir essa implementação, o que parece ser justamente o desafio lançado pela Constituição,<sup>9</sup> que previu, inclusive, institutos processuais com o fim de coibir a omissão do legislador em dar concretude ao comando constitucional que são o mandado de injunção, a ação declaratória por omissão e ação de descumprimento de preceito fundamental.<sup>10</sup>

Paulo Bonavides aponta que a Carta de 1998 não apenas concede direitos sociais básicos, mas também os garante, pontuando, no entanto, que não se pode dizer com certeza qual o alcance das garantias previstas na Constituição, ante as dificuldades próprias da escassez de recursos, prevendo que se forma no horizonte uma crise constitucional.<sup>11</sup>

Possivelmente ainda não se esteja diante de uma crise constitucional, especialmente porque nos últimos anos o País tem experimentado crescimento econômico que tem propiciado o investimento nas áreas sociais, mas, em que pese não se poder assegurar o

<sup>8</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Op. cit. Artigo 5º, parágrafo 1º.

<sup>9</sup> “O modelo jurídico do Estado social é compensatório dos déficits e desvantagens que o próprio ordenamento provoca. Os direitos sociais lidam com uma seletividade inclusiva. O desafio do Judiciário, no campo dos direitos sociais era, e continua sendo, conferir eficácia aos programas de ação do Estado, isto é, às políticas públicas, que nada mais são do que os direitos decorrentes dessa ‘seletividade inclusiva’.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 47).

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 373.

<sup>11</sup> “Até onde irá, contudo, na prática essa garantia, até onde haverá condições materiais propícias para traduzir em realidade o programa de direitos básicos formalmente postos na Constituição, não se pode dizer com certeza. É muito cedo para antecipar conclusões, mas não é tarde para asseverar que, pela latitude daqueles direitos e pela precariedade dos recursos estatais disponíveis, sobremodo limitados, já se armam os pressupostos de uma procélosa crise. Crise constitucional, que não é senão a própria crise constituinte do Estado e da Sociedade brasileira, na sua versão mais arrasadora e culminante desde que implantamos neste País a república há cem anos”. (BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 373).

que o futuro reserva à efetividade dos direitos sociais, a análise do presente nos mostra que a inserção desses direitos no rol dos direitos fundamentais com aplicação imediata tem provocado importantes modificações na atuação jurisdicional e na relação entre o Poder Judiciário e os demais Poderes.

Nos últimos anos o Poder Judiciário tem ocupado uma posição de destaque no cenário político, contribuindo para o que Luis Roberto Barroso define como “judicialização da vida”,<sup>12</sup> isto é, questões importantes para a sociedade deixam de ser tratadas nas instâncias próprias do embate democrático e passam a ser decididas pelo Poder Judiciário.

O ajuizamento de demandas judiciais em busca da concretização de direitos sociais está inserido num fenômeno maior identificado como judicialização da política,<sup>13</sup> termo que é empregado de formas diferentes e por vezes contraditórias, entre cientistas políticos e juristas, mas, que para o desenvolvimento do tema aqui abordado, será empregado para se referir às demandas que buscam a efetivação judicial de direito sociais, inclusive as que se referem à alteração de políticas públicas e que tratam da omissão dos Poderes Executivo e Legislativo na concretização desses direitos.<sup>14</sup>

Entre vários fatores que podem ter contribuído para o surgimento deste fenômeno, pode-se apontar a insuficiência ou ineficiência da democracia representativa, pois a efetivação dos direitos sociais deveria resultar de debates e escolhas políticas adotadas pelo Legislativo e Executivo e não resultado de decisões judiciais.

De fato, a busca da satisfação dos direitos sociais no Judiciário parece sugerir que a ineficiência da atuação dos demais poderes tem levado ao Judiciário questões que antes não eram por ele tratadas, por serem consideradas questões políticas, que estariam alijadas do controle judicial pela limitação pertinente ao princípio da separação dos poderes.<sup>15</sup>

Entre as razões apontadas por Barroso que podem explicar o fenômeno da crescente

<sup>12</sup> BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 332.

<sup>13</sup> MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*. São Paulo, n.57, 2002. Disponível em <[www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2012.

<sup>14</sup> “Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle...* Op. cit., p. 332).

<sup>15</sup> “[...] os ‘novos atores’ não demonstram a menor disposição, num país inigualitário como o Brasil, de livrar o Estado das obrigações decorrentes da cidadania social. Portanto, os setores mais fragilizados da sociedade – com menos capacidade de conflitos, organização e luta pela garantia de seus direitos – continuarão vendo na magistratura, cada vez mais, uma instituição para a afirmação de seus direitos. (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Op. cit., p. 33).

“judicialização da vida”, destaca-se o que ele denomina a “*constitucionalização abrangente* que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária”,<sup>16</sup> possibilitando que sejam essas questões judicializadas, pois asseguradas por normas constitucionais.

Neste cenário, o Poder Judiciário tem assumido a posição de protagonista na efetivação de direitos sociais, o que tem acarretado o reclamo dos demais Poderes,<sup>17</sup> que veem nessa atuação interferência indevida em demandas que implicam decisões políticas e administrativas, e afronta ao princípio da separação dos poderes, previsto na Constituição Federal no artigo 2º.<sup>18</sup>

Este estudo parte da premissa de que os direitos sociais devem ser implementados de forma coletiva, igualitária e progressiva e que compete ao Estado fazê-lo, por meio de políticas públicas.

A elaboração das políticas públicas de direitos sociais e a dependência da disponibilização orçamentária foi objeto de análise para problematizar o desenvolvimento do controle jurisdicional e sua limitação.

Com o propósito de situar o comportamento do Poder Judiciário em relação ao tema, optou-se por analisar julgado do Supremo Tribunal Federal,<sup>19</sup> que embora não tenha chegado a analisar o mérito da demanda, traçou os parâmetros para a limitação da atuação jurisdicional em relação ao controle de políticas públicas.

Além dos parâmetros apontados na decisão do Supremo Tribunal Federal, também se analisou a capacidade institucional do Poder Judiciário de enfrentar questões políticas relacionadas à justiça distributiva, que vão além da dinâmica binária, credor-devedor, do tudo ou nada que orienta o processo civil, questões estas que envolvem escolhas políticas e técnicas próprias do jogo democrático, que decidem pela repartição do bem comum e são

---

<sup>16</sup> “A Carta brasileira é analítica, ambiciosa, desconfiada do legislador. Como intuitivo, constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito. Na medida em que uma questão – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada como ação judicial. Por exemplo: se a constituição assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou ao meio ambiente equilibrado, é possível judicializar a exigência desses dois direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou políticas públicas praticadas nessas duas áreas.” (BARROSO, Luis Roberto. *O controle...* Op. cit., p. 333).

<sup>17</sup> “O novo estilo da função judicial – incorpora uma atividade redistributiva, que se confunde, às vezes, com as atividades administrativas e legislativas – estimula a tendência a um “controle externo” da magistratura. Os demais Poderes apercebem-se de que parte de suas competências é subtraída ou pelo menos compartilhada com o Judiciário.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Op. cit., p. 49).

<sup>18</sup> “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Op. cit.).

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45*. Relator Ministro Celso de Mello, j. 29 abr. 2004, p. 4 maio 2004.



próprias dos Poderes Legislativo e Executivo, como é a implementação dos direitos sociais por meio de políticas públicas.

As dificuldades próprias da capacidade institucional limitada do Poder Judiciário para tratar das demandas que envolvem políticas públicas têm motivado diversos estudos sobre o tema e foi invocada como justificativa de anteprojeto de lei, que tem como finalidade instituir processo judicial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, estudo esse desenvolvido por pesquisadores do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, presidido por Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe.<sup>20</sup>

Finalmente, analisará este estudo, entre as possibilidades existentes no ordenamento jurídico brasileiro, quais seriam os caminhos possíveis para o desenvolvimento do controle judicial de políticas públicas de direitos sociais, de forma que a atuação jurisdicional contribua para a efetividade desses direitos, sem ferir o exercício democrático e usurpar as competências dos demais poderes.

---

<sup>20</sup> Trecho da justificativa do anteprojeto de lei final apresentado à comunidade jurídica em fevereiro de 2012: “[...] É preciso fixar parâmetros seguros para o juiz e para as partes e é preciso, principalmente, criar um novo processo, de cognição e contraditório ampliados, para que a intervenção judicial em políticas públicas não crie problemas insolúveis para a administração e para a população e para que o juiz possa decidir com equilíbrio e justiça após conhecer todos os dados da questão em jogo.” (GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Seminário e debate sobre o Anteprojeto de lei “Controle Jurisdicional de Políticas Públicas”*. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo – AASP, 19 jun. 2012; v. Anexo 4).

## 8 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe, em seu artigo 6º, rol de direitos sociais que devem ser implementados pelo Poder Público; atribuiu a esses direitos a força normativa dos direitos fundamentais, numa clara demonstração de que o legislador constituinte optou por declarar na Constituição a obrigação do Estado de implementá-los.

Determina, ainda, a Constituição Federal que esses direitos têm, assim como os demais direitos fundamentais, aplicabilidade imediata, o que tem representado um grande desafio para o Estado, por todos os aspectos que envolvem essa concretização, como escolhas políticas que devem ser feitas, restrições orçamentárias e a própria organização da máquina burocrática do Estado.

Embora tenham aplicabilidade imediata, não possuem todos os direitos contemplados no artigo 6º a imediata efetividade, pois requerem para a sua concretização a ação prestacional do Estado, que deve implementá-los de forma coletiva e isonômica, atendendo prioritariamente os grupos sociais mais vulneráveis.

Conclui-se, neste estudo, que a aplicabilidade imediata declarada na norma constitucional implica o direito público subjetivo de que seja reclamada do Estado a adoção de políticas públicas que venham a dar concretude ao direito social assegurado pela Constituição, mas não confere a todos o direito subjetivo de exigir a própria prestação positiva em caráter individual, sob pena de restar caracterizada afronta ao princípio da isonomia.

Desse modo, a atuação do Poder Judiciário que concede o direito a um autor individual ou a um grupo reduzido de pessoas que recorreram ao Judiciário, sem a preocupação de que o mesmo objeto possa ser estendido a todas as pessoas nas mesmas condições, não realiza o controle jurisdicional de política pública de direitos sociais, mas tão somente atende ao direito de ação assegurado constitucionalmente.

Os direitos sociais previstos no artigo 6º, embora semelhantes no que tange à forma coletiva e isonômica que devem ser implementados pelo Estado, diferem estruturalmente no modo como devem ser concretizados e como são fruídos pelos indivíduos, isto é, o direito à segurança não comporta uma fruição individual e particularizada, diferentemente do direito à saúde ou do direito à moradia, em que o direito social concretizado pelo Estado, como a casa própria ou atendimento médico é fruído individualmente pelo beneficiário da política pública.

A norma constitucional, em regra, também não define como devem ser esses direitos concretizados pelo Estado, ou qual seria a obrigação de cada um dos entes públicos, é uma norma aberta e a implementação do direito irá se definir a partir da ação do legislador infraconstitucional e do Executivo na adoção de políticas públicas.

A maior ou menor margem de apreciação do Poder Judiciário em relação às políticas públicas de direitos sociais está diretamente relacionada à densidade ou completude da norma, quanto mais definida a obrigação do Poder Público em relação à efetivação de determinado direito, seja no texto constitucional, seja em lei ordinária, menor a margem de apreciação no controle judicial.

Quanto menor a definição da norma acerca da obrigação do Estado em relação à concretização de determinado direito social, maior a margem de apreciação do Poder Judiciário, pois na omissão de lei ordinária que regulamente o direito social ou política pública que estabeleça como deve ser concretizado, terá o Poder Judiciário maior possibilidade de deliberação acerca da forma como deve ser o direito concretizado pelo Poder Público.

O exercício do controle judicial de políticas públicas deve levar em conta além de suas características determinantes, como direitos de implementação coletiva e isonômica, o fator político que envolve a formulação e execução de uma política pública, que são atos típicos dos Poderes Legislativo e Executivo, que contam com extrema complexidade tanto do ponto de vista econômico, como também de organização e gerenciamento da máquina administrativa para fazer frente à concretização desses direitos.

Além da complexidade econômica e de planejamento, a elaboração e a execução de uma política pública de direitos sociais envolvem discussões próprias do debate democrático, que revelam o pluralismo cultural da sociedade.

É bem verdade que, na disputa democrática, muitos grupos sociais não contam com representação política qualificada, o que pode resultar na não realização de um direito social de um determinado grupo vulnerável e na imposição da vontade de uma maioria em detrimento de uma minoria que igualmente deveria ser contemplada pela ação prestacional do Estado, hipótese esta que também deve ser objeto de aferição, quando provocado o Poder Judiciário no controle jurisdicional de políticas públicas.

Além das disputas sociais por alcance de posições prioritárias em relação à ação prestacional do Estado, as políticas públicas são diretamente condicionadas à existência de recursos econômicos capazes de fazer frente aos investimentos necessários à concretização desses direitos.

Essa complexidade própria da escolha de uma determinada política pública pode resultar no questionamento acerca de sua legitimidade e eficiência, o qual deveria se realizar em seus campos próprios de formulação e execução, isto é, através do embate democrático junto aos Poderes Legislativo e Executivo.

Esse debate, no entanto, tem cada vez mais se deslocado para o Poder Judiciário, que não tem deixado de se pronunciar sobre questões políticas e econômicas, interferindo em posições orçamentárias e administrativas, antes tratadas com exclusividades pelos Poderes Executivo e Legislativo, flexibilizando a própria noção do princípio da separação dos poderes, que no cenário atual assume uma concepção mais aberta, em que se busca a atuação harmônica entre os poderes, com a finalidade de alcançar os objetivos previstos na Constituição.

Esse processo de transformação de posição do Poder Judiciário no cenário político não tem se desenvolvido sem resistência dos demais Poderes, que veem, na atuação ativista do Poder Judiciário, uma interferência indevida do poder jurisdicional que compromete a própria democracia.

Ainda que existam vozes resistentes em relação a essa nova posição do Poder Judiciário, o controle jurisdicional sobre políticas públicas é uma realidade.

Partindo dessa realidade e na busca de elementos que pudessem sistematizar esse controle, analisou-se julgado do Supremo Tribunal Federal (ADPF n. 45) que aponta, como limites para a atuação do Poder Judiciário, o mínimo existencial e a razoabilidade da pretensão frente à existência de recursos econômicos e conclui-se que as condições mencionadas na decisão não são suficientes para estabelecer limites claros para o controle judicial, em razão da própria natureza dos direitos envolvidos.

Conclui-se, nesta análise, que o controle realizado pelo Poder Judiciário, que pode resultar na alteração ou correção de uma política pública existente, deve levar em consideração a perspectiva do todo e não só do universo restrito levado pelo autor da demanda judicial, pois, qualquer que seja o pronunciamento judicial, deve ter em conta todos os aspectos que envolvem a concretização do direito social, isto é, a disputa política que levou a adoção de determinada ação prestacional do Estado, a escolha dos beneficiários e a disponibilidade de recursos.

É necessário que esse controle se desenvolva a partir de juízo de ponderação, em que seja aferida a utilidade da medida judicial pretendida, sua necessidade e razoabilidade, levando-se em consideração a política estabelecida e seus objetivos.

O controle jurisdicional sobre políticas públicas representa um desafio para o próprio Poder Judiciário que não dispõe de habilidade institucional para fazer frente a essas demandas, seja por sua complexidade técnica e por sua característica multidisciplinar, seja porque envolve posições políticas e de ordem macroeconômica, que acabam por limitar a atuação jurisdicional.

A busca por um caminho que possa melhor orientar os intérpretes e aplicadores do direito leva à conclusão de que o processo judicial deve ser repensado para dar respostas a essas demandas, tão importantes e caras para o desenvolvimento social do País.

Discussões no meio acadêmico têm sido promovidas com o fim de pensar em soluções para os impasses trazidos pelas limitações próprias do processo judicial para o trato do controle jurisdicional de políticas públicas de direitos sociais, até mesmo com a possibilidade de criação legislativa que institua um procedimento próprio para o tratamento judicial das demandas de políticas públicas, como é o anteprojeto de Lei apresentado à comunidade acadêmica pelo Centro Brasileiro de Pesquisa e Estudos Judiciais, presidido por Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe.

É preciso que as ações judiciais que impliquem controle jurisdicional de políticas públicas de direitos sociais não sejam vistas na dinâmica do tudo ou nada, pois seu resultado deve trazer proveito para toda a sociedade, e não vitória ou derrota para um dos litigantes.

Para que isso ocorra, mais do que tudo, é preciso que se modifique a dinâmica do litígio judicial, ampliando seus participantes, seja por meio da aceitação de *amicus curiae*, seja através da realização de audiências públicas, de forma que possa o Poder Judiciário ampliar o seu conhecimento sobre a questão, munindo-se de informações necessárias a permitir sua atuação como um facilitador na busca de uma solução construída entre as partes e não como um substituto de suas vontades.

## REFERÊNCIAS

### Doutrina

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANUÁRIO DA JUSTIÇA. *O poder da última palavra*. Brasília: ConJur; FAAP, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas*. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 10 ago. 2012.

BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre um conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BITTAR, Eduardo C. B. *O Direito na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. *O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflito de interesse público*. Série “Pensando o Direito” n. 38, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Audiência Pública: Saúde*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude>>. Acesso em: 03 maio 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Gestantes de anencéfalos têm direito de interromper gravidez*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=204878>>. Acesso em 16 de setembro de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Omissão Inconstitucional*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaOmissaoInconstitucional>>. Acesso em: 18 set. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF confirma validade de sistema de cotas em universidade pública*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=207003&caixaBusca=N>>. Acesso em 20 maio 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF julga constitucional política de cotas na UnB*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206042&caixaBusca=N>>. Acesso em 20 maio 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o Direito Administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n. 13, 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros. 2005.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: um novo modelo de jurisdição*. 2009. 151 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. São Paulo: RT, 2008.

CASSEB, Paulo Adib. O ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal brasileiro: casos concretos. In: MORAIS, Carlos Blanco de (Org.). *As sentenças intermédias da Justiça Constitucional*. Lisboa: AAFDL, 2009.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 23. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2007.

COURTIS, Christian. Critérios de justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma breve exploração. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CUNHA, Luciana Gross *et al.* *Relatório ICJ Brasil*. 1º trimestre 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9799>>. Acesso em: 4 out. 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1985.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Independência da magistratura e direitos humanos*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em 10 jul. 2009.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Controle judicial da política de assistência farmacêutica: direito, ciência e técnica. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312010000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312010000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 04 maio 2012.

DERANI, Cristiane. Política e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva. 2006.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo. Malheiros, 2009, v. 1.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2012.

FALAVIGNA, Maria Clara Osuna Diaz. *Os princípios gerais do direito e os standards jurídicos no Código Civil*. 2008. 317 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FALAVIGNA, Maria Clara Osuna Diaz; LOVIZIO, Martha Cecília. Constituição e Memória Histórica. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 67/68, p. 131-162, jan./dez. 2008.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. *Introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Camila Duran. *O Judiciário e políticas públicas de saúde no Brasil: o caso AIDS*. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <<http://getinternet.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

FONTE, Felipe de Melo. A legitimidade do Poder Judiciário para o controle de políticas públicas. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, maio/jun./jul. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-18-maio-2009-felipe-melo.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2012.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Legitimação dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GODOY, Luciano de Souza. *O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOUVÊA, Marcos Maselli. *O Direito ao fornecimento estatal de medicamentos*. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id2.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Seminário e debate sobre o Anteprojeto de lei "Controle Jurisdicional de Políticas Públicas"*. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo – AASP, 19 jun. 2012.

HORBACH, Beatriz Bastide. Benefícios sociais e garantia do mínimo existencial: o caso Hartz IV. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, ano 4, 2010/2011.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Crise da norma jurídica e a reforma do judiciário. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). *Direitos Humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*. São Paulo, n.57, 2002. Disponível em <[www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2012.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MASTRODI, Josué. *Direitos sociais fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. *Revista Diálogo Jurídico*, ano 1, v. 1, n. 5, ago. 2011. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_5/dialogo-juridico-05-agosto-2001-gilmar-mendes.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_5/dialogo-juridico-05-agosto-2001-gilmar-mendes.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2012.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2003, t. 2.

MORAIS, Carlos Blanco de. *O ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal brasileiro: casos concretos: as sentenças intermédias da justiça constitucional*. Lisboa: AAFDL, 2009.

MORAND, Charles-Albert. *Le Droit neo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999

NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. Campinas: Millennium, 2008.

NASSAR, Paulo André Silva. *Judicialização do direito à moradia e transformação social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2010.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *A decisão exemplar do STF*. 7 maio 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-decisao-exemplar-do-stf,715979,0.htm>>. Acesso em: 7 maio 2011.

OS CONSTITUCIONALISTAS. *Conversas acadêmicas: Gilmar Mendes e a Jurisdição Constitucional*. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/conversas-academicas-gilmar-mendes-e-a-jurisdicao-constitucional-ii>>. Acesso em: 22 maio 2012.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. *Mandado de Injunção*. São Paulo: Atlas, 1999.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. A cidadania das classes populares, seus instrumentos de defesa e o processo constituinte, *In: SADER, Emir (Org.). Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

PIOVESAN, Flávia. *Democracia, direitos humanos e globalização*. Disponível em: <<http://conselhodedireitoshumanos.blogspot.com.br/2008/11/democracia-direitos-humanos-e.html>>. Acesso em: 8 ago. 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2009.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial, parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAMOS, Elival da Silva. *Eficácia de normas constitucionais, implementação de direitos fundamentais e ativismo judiciário*. 2010. Artigo disponibilizado no curso de pós-graduação da Universidade de São Paulo, na disciplina Jurisdição Constitucional e Ativismo Judicial.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Estado de Direito e Ativismo Judicial. *In: AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do (Org.). Estado de Direito e ativismo judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da Ciência Política. *In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). O Controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Flávia da Cruz. *Procurando o lazer na Constituinte: sua inclusão como direito social na Constituição de 1988*. 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado. *Alunos com necessidades especiais terão transporte escolar*. Disponível em: <[www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=202750#1](http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=202750#1)>. Acesso em: 12 ago. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. *Revista TST*. Brasília, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, ano 1, v. 1, abr. 2001. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_seguro/revista-dialogo-juridico-01-2001-ingo-sarlet.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/revista-dialogo-juridico-01-2001-ingo-sarlet.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2012.

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

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang.; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; REVENGA, Miguel (Coords). *A eficácia dos direitos sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SCHWARTSMAN, Hélio. Guerra de Poderes. São Paulo: *Folha de São Paulo*. 4 maio 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/helioschwartzman/1085286-guerra-de-poderes.shtml>> Acesso em: 4 maio 2012.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. *Direitos fundamentais: contribuição para uma teoria geral*. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculos à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Lumen Juris; Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, n. 798, p. 23-50, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. *Revista de Direito Administrativo*, n. 250, p. 197-227, 2009. Disponível em <[http://teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2009-RDA250-STF\\_e\\_deliberacao.pdf](http://teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2009-RDA250-STF_e_deliberacao.pdf)>. Acesso em: 4 out. 2012.

SILVEIRA, Paulo Fernando. A modernidade do Judiciário como forma de garantia da democracia. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, v. 9, n. 2, abr./jun. 1997. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21673/modernidade\\_judiciario\\_forma\\_garantia.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21673/modernidade_judiciario_forma_garantia.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 4 out. 2012.

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

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

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos humanos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini; NERY JUNIOR, Nelson. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 9. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

### **Legislação:**

ALEMANHA. *Constituição da República Federal da Alemanha*. Disponível em: <[http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/01\\_\\_Willkommen/Constituicao\\_\\_Hino\\_\\_Bandeira/Constituicao\\_\\_Seite.html](http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/01__Willkommen/Constituicao__Hino__Bandeira/Constituicao__Seite.html)>. Acesso em: 26 abr. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda Constitucional n. 3/2011*. Parecer do Relator Deputado Nelson Marchesan Junior, aprovado em 25 abr. 2012, para apreciação pela Comissão Especial. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491790&ord=1>>. Acesso em: 3 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de projeto de lei complementar n. 264/2007*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>; <[www2.camara.gov.br/agencia/noticias/109934.html](http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/109934.html)>. Acesso em: 4 out. 2012.

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/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 22 maio 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 maio 2011.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 22 maio 2011.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 22 maio 2011.

BRASIL. *Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/d3298.htm>>. Acesso em: 22 maio 2011.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 4 out. 2012.

BRASIL. *Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm)>. Acesso em: 4 out. 2012.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em 22 maio 2011.

BRASIL. *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 4 out. 2012.

BRASIL. *Lei n. 7.853, de 24 de outubro 1989*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm)>. Acesso em: 22 maio 2011.

BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm)>. Acesso em 22 maio 2011.

BRASIL. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)>. Acesso em: 4 out. 2012.

BRASIL. *Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm)>. Acesso em 22 maio 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV*. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=859:legislacao-geral-pmcmv&catid=94&Itemid=126](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=859:legislacao-geral-pmcmv&catid=94&Itemid=126)>. Acesso em: 28 maio 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2012

### **Jurisprudência:**

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.136.549*. Relator Ministro Humberto Martins, j. 8 jun. 2010, p. 12 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 771.537*. Relatora Ministra Eliana Calmon, j. 15 set. 2005, p. 3 out. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.682/MT*. Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 9 maio 2007, p. 6 set. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.698*. Relatora Ministra Cármen Lúcia, j. 25 fev. 2010, Plenário, DJE 16 abr. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.442/DF*. Relator Ministro Celso de Mello, j. 3 nov. 2004, p. 29 abr. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4277*. Relator Ministro Relator Ayres Brito, j. 5 maio 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo no Recurso Extraordinário n. 603.575*. Relator Ministro Eros Grau, j. 3 nov. 2009, p. 26 nov. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 635.679*. Relator Ministro Dias Tóffoli, j. 6 dez. 2011, p. 6 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 639.337*. Relator Ministro Celso de Mello, j. 23 ago. 2011, p. 15 set. 2011.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 607.381*. Relator Ministro Eros Grau, j. 31 maio 2011, p. 17 jun. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 594.018*. Relator Ministro Eros grau, j. 23 jun. 2009, p. 7 ago. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental n. 1*. Relator Ministro Néri da Silveira, j. 3 fev. 2000, p. 7 nov. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 4/DF*. Medida provisória n. 2.019-1. Relatora Ministra Ellen Gracie, j. 2 ago. 2006, p. 22 set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45*. Relator Ministro Celso de Mello, j. 29 abr. 2004, p. 4 maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Jurisprudência: pesquisa: jurisprudência relevante: políticas públicas*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/acordao decisaoRelevante/listarJurisprudenciaRelevante.asp>>. Acesso em: 4 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 670/ES*. Relator original Ministro Maurício Corrêa, Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 25 out. 2007, p. 31 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 708/DF*. Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 25 out. 2007, p. 31 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 712/PA*. Relator Ministro Eros Grau, j. 25 out. 2007, p. 23 nov. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 721/DF*. Relator Ministro Marco Aurélio, j. 30 ago. 2007, p. 30 nov. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 26.603-1/DF*. Relator Ministro Celso de Mello, j. 4 out. 2007, p. 19 dez. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 368.564*. Relator Ministro Menezes Direito, j. 13 abr. 2011, p. 10 ago. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 410.715/SP*. Relator Ministro Celso de Mello, j. 27 out. 2005, p. 8 nov. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Suspensão de Tutela Antecipada no Agravo Regimental n. 175/CE*. Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 17 mar. 2010, p. 30 abr. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação em Mandado de Segurança n. 199801000250270*. Relator Desembargador Federal Aloisio Palmeira Lima, j. 9 out. 2001, p. 19 nov. 2001.

SÃO PAULO (Estado) Vara da Infância e da Juventude do Foro Central da Comarca de São Paulo. *Ação Civil Pública n. 324.583.00.2009.122559-6*. Juiz Adalberto José Queiroz Telles de Camargo Aranha Filho.

SÃO PAULO (Estado). Fazenda Pública do Estado de São Paulo. 6. Vara. *Processo n. 0027139-65.2000.8.26.0053*. Execução, j. 28 dez. 2001.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 726.939.5/7-00*. Relator Desembargador Rebouças de Carvalho, j. 17. dez. 2008.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Apelação n. 275.964-5/9-00*. Relator Milton Gordo, j. 14 mar. 2005, p. 12 abr. 2005.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Apelação n. 278.801-5/8-00*. Relator Desembargador Magalhães Coelho, j. 26 abr. 2005, p. 3 jun. 2005.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Processo n. 9053453-73.2008.8.26.0000*. Relator Desembargador Matrias Coltro, j. 1 abr. 2009, p. 11 ago. 2009.