

A Efetivação dos Direitos Sociais Pelo Poder Judiciário: Críticas e Sugestões

The Realization of Social Rights by the Judiciary: Reviews and Suggestions

Fernando Ganriel de Carvalho e Silva^{*a}; Antonio Cazarine^a

^aUniversidade Presbiteriana Mackenzie, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico. SP, Brasil.

*E-mail: fg.carvalhoesilva@gmail.com

Resumo

O presente artigo, através do método hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica, trata de como se dá a efetivação dos direitos sociais previstos no ordenamento jurídico brasileiro, com comparações diretas ao ditado pela Constituição Federal de 1988. Avalia-se a compatibilidade do ativismo judicial adjudicatório nas ações administrativas para a garantia da efetivação dos direitos constitucionais sociais e chega-se à constatação de que o modelo não é harmonioso com a separação de poderes, na medida em que exacerba a atuação dos magistrados que, além de não possuir conhecimento técnico e orçamentário, acaba por assumir a competência dos legisladores e drenar recursos que deveriam ser majoritariamente regidos pelos representantes eleitos pela população. Ao final, propõem como possível solução a expedição de decisões dialógicas pelo Poder Judiciário, especialmente aquelas denominadas como compromisso significativo, a fim de que os desafios sociais no Brasil, especialmente a falta de concretização dos diversos direitos sociais previstos na Constituição, sejam enfrentados, mas sem rompimento do dogma da separação de problemas.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Intervenção. Ativismo Judicial. Decisões Dialógicas. Compromisso Significativo.

Abstract

This article, through the hypothetical-deductive method and bibliographical research, deals with how the social rights provided for in the Brazilian legal system are implemented, with direct comparisons to what is dictated by the Federal Constitution of 1988. The compatibility of adjudicatory judicial activism is evaluated in administrative actions to guarantee the realization of social constitutional rights and it is concluded that the model is not harmonious with the separation of powers, insofar as it exacerbates the performance of magistrates who, in addition to not having technical and budgetary knowledge, ends up assuming the competence of the legislators and draining resources that should be mostly governed by the representatives elected by the population. In the end, they propose as a possible solution the issuance of dialogical decisions by the Judiciary, especially those referred to as significant commitment, so that the social challenges in Brazil, especially the lack of implementation of the various social rights provided for in the Constitution, are faced, but without breaking the dogma of the separation of problems.

Keywords: Social Rights. Intervention. Judicial Activism. Dialogical Decisions. Significant Commitment.

1 Introdução

A Constituição brasileira prevê um grande rol de direitos sociais, especialmente por meio de normas abstratas e princípios programáticos.

O Legislativo e o Executivo, apesar de tentarem concretizar referidos direitos, especialmente por meio de políticas públicas, acaba esbarrando em problemas políticos, burocráticos e até ideológicos, além, evidentemente, de escassez orçamentárias.

Os cidadãos em geral, especialmente os que detêm meios aquisitivos e conhecimento buscam a concretização desses direitos e benefícios via Poder Judiciário que, por sua vez, trata referidos direitos como adjudicatórios, sem, contudo, considerar que, na realidade, são direitos distributivos. As falhas dessa atuação judiciária são gritantes: desrespeito a separação de poderes, desestabilização da política pública

vigente, desarranjos orçamentários, quebra do princípio da igualdade, entre outros.

Por outro lado, as normas que preveem direitos sociais são dotadas de normatividade e a melhora no sistema de saúde, educação, assistência social entre outros é imperativa em nosso país.

Em decorrência da falta de concretização desses direitos sociais previstos constitucionalmente, os cidadãos se socorrem do Poder Judiciário para verem as suas demandas por serviços públicos atendidas. Por outro lado, alguns benefícios sequer poderiam ser exigíveis do Estado, em razão da escassez financeira ou mesmo técnica, ou ainda por falta de autorização e regulamentação dos órgãos competentes. Ocorre que, também nesses casos, o Judiciário é acionado pelos cidadãos que se sentem lesados.

Entretanto, a atuação do Judiciário em evidente ativismo judicial (CHAYES, 1976), muitas vezes acaba por tratar

direitos distributivos como direitos individuais, de modo a conceder a alguns benefícios que, faticamente, é impossível conceder a todos (LIMA, 2020), em evidente desrespeito ao princípio da igualdade. Além disso, a falta de conhecimento técnico e a desconsideração pela escassez orçamentária, bem como das escolhas e prioridades eleitas pelos legisladores e administradores são outros problemas evidentes nessa forma de atuação do Judiciário (TERRAZAS, 2010).

A fim de que, por outro lado, as normas que preveem direitos sociais não sejam simplesmente esvaziadas de força normativa, parece que a solução é a atuação de forma dialógica do Poder Judiciário, em respeito as demais poderes, bem como a população afetada. Essa forma de atuação produz decisões menos invasivas à competência institucional dos Poderes Executivo e Legislativo (BERNARDES; FERREIRA, 2020).

Um dos instrumentos utilizados em decisões dialógicas é justamente o “compromisso significativo”. Trata-se de uma técnica processual e decisória com origem na África do Sul por meio da qual primeiro há a identificação de um quadro de violação generalizada de direitos fundamentais de um determinado grupo social, decorrente da ação ou omissão sistêmica e persistente do Estado na concretização de políticas públicas, e da falta de coordenação dos entes envolvidos (KOZICKI; VAN DER BROOKE, 2019).

Portanto, em vez do Poder Judiciário decidir de forma adjudicatória, a decisão pressupõe a construção de uma solução negociada, pactuada e participativa, ou seja, dando voz aos demais Poderes e aos cidadãos atingidos, tudo sob a fiscalização do Poder Judiciário.

Desta forma, pretende a presente pesquisa demonstrar as consequências práticas, sobretudo financeiras, da atuação adjudicatória do Poder Judiciário sobre direitos de caráter distributivos. Pretende, ainda, apresentar as decisões dialógicas, especialmente a denominada “compromisso significativo”, como a melhor opção de atuação do Judiciário em demandas sobre direitos sociais, uma vez que esse tipo de decisão busca a implementação dos direitos, mas sem intromissão direta na competência dos demais Poderes.

2 Desenvolvimento

2.1 Metodologia

O presente estudo, valendo-se do método hipotético-dedutivo, parte da ineficácia do Estado brasileiro em concretizar os direitos sociais previstos na Constituição. Em decorrência desta falta de concretização, o Poder Judiciário é acionado pelos cidadãos lesados, que buscam os seus direitos não usufruídos em decorrência da omissão estatal. Entretanto, através de pesquisas previamente selecionadas, pretende-se demonstrar que o Poder Judiciário nem sempre oferece a melhor solução para a concretização real desses direitos, em decorrência de suas decisões que tratam de direitos distributivos possuírem uma lógica adjudicatória. Por meio de pesquisa bibliográfica, pretende-se também demonstrar

que as decisões dialógicas, especialmente em sua vertente denominada compromisso significativo, podem ser a solução para a atuação do poder Judiciário nesse tipo de conflito, sem romper com o dogma da separação de poderes, tampouco tratar de forma adjudicatória direitos que em sua essência são distributivos.

2.2 Os direitos sociais

A codificação dos direitos humanos em uma declaração, tal como surgiu no final do século XVIII, significa uma tentativa de constitucionalizar um movimento insurrecional. No entanto, quando se trata de direitos humanos com conteúdo social, percebe-se que essa intenção se expressa de forma mais direta. Portanto, a referência à sua “transcendência” parece ter sido minimizada aqui e se tornado um projeto político.

Diferentemente dos direitos humanos de conteúdo individual, os direitos sociais são sempre fruto de uma revolução inacabada, não apenas no sentido de movimentos que não cumpriram seu programa original – o que, historicamente falando, só pode ser uma constatação mundana – mas da opinião de que deve ser dissolvido por um novo sistema jurídico.

Mas a questão constitucional foi levantada com maior força em meados do século XIX, quando os direitos sociais no sentido mais estrito da palavra convergiram, até confundidos, com o surgimento do “quarto” Estado como sujeito de direito. Assim, em 1848, o problema dos direitos sociais concentrava-se na discussão do “direito ao trabalho”, que atualmente é uma fórmula muito popular de origem fourierista. O caráter integral do «direito ao trabalho» aparece no projeto constitucional de junho de 1848, em que, entre outras coisas, a liberdade, a liberdade de associação, a igualdade e a educação gratuita são reconhecidas como garantias básicas desse direito.

Os desenvolvimentos constitucionais da segunda metade do século XX irão enfraquecer a relação entre a constitucionalização dos direitos sociais e a mudança social. Com efeito, esta segunda onda de constitucionalismo social, que surge nos países libertados das ditaduras totalitárias, vai constitucionalizar os direitos sociais num sentido particular, o da integração social e o desenvolvimento de um novo tipo de Estado intervencionista, o ‘Estado-Providência’. Nessa constelação concreta e complexa, os fundamentos jurídicos dados aos direitos sociais estão fixados até os dias de hoje.

2.3 Os direitos sociais no Brasil

No Brasil, os direitos sociais se desenvolveram tardiamente, devido à influência das grandes instituições da colônia, que constituíam um obstáculo ao seu desenvolvimento, bem como em decorrência do modelo de colonização adotado no país. Diante da ordem escravista, do latifúndio monocultural, do status de colônia, enfim, não havia direitos sociais para os pobres, mas apenas para o reino.

A assistência social foi desenvolvida em grande parte por

associações privadas, muitas das quais ainda de cariz religioso, outras antecessoras dos sindicatos, que ofereciam aos seus membros apoio em saúde, assistência funeral, empréstimos e até pensões para viúvas e filhos (CARVALHO, 2002), na proporção de suas contribuições, com exceção das Santas Casas de Misericórdia, embora a Constituição do Império tenha garantido o direito à assistência pública no artigo 179, inciso XXXI, e ao ensino fundamental gratuito no artigo 179, inciso XXXII. Segundo Carvalho, os direitos sociais não eram reconhecidos pela Constituição Republicana.

O princípio da não-regulamentação ocupacional enunciado na Constituição de 1824 foi reiterado pela Constituição Republicana no artigo 72 e permaneceu intacto até a Constituição de 1934, indicando uma clara ideologia anticorporativa do século XVIII, base do princípio *laissez-faire* de organização social. Também não houve regulamentação dos direitos trabalhistas na república que, juntamente com os direitos previdenciários, são os direitos sociais mais importantes.

Nas primeiras lutas pelos direitos sociais, o poder público acabou ficando do lado dos patrões e garantiu a proteção policial às fábricas, perseguiu e prendeu dirigentes, forçou o fechamento de gráficas e jornais considerados subversivos, extraditou estrangeiros suspeitos de colocar em risco a paz pública e a segurança nacional

A constituição populista de 1937, emitida sob inspiração nazi-fascista – era eminentemente corporativista na orientação da Carta del Lavoro de 1927 e da constituição polonesa – foi marcada pelo autoritarismo, especialmente em termos de direitos políticos, fortalecendo o poder do executivo. Conseguiu um plebiscito para legitimá-lo, o que nunca aconteceu. Convocou eleições para o Congresso, que também não ocorreram. Também estipulou um segundo plebiscito sobre nova legitimação, que também não aconteceu.

Apesar de tudo, pode-se dizer que o reinado de Vargas foi uma época de direitos sociais, que foram introduzidos no momento da supressão dos direitos políticos e, sobretudo, não como resultado da luta política organizada dos movimentos sociais, mas como benção ou graça do chefe do poder executivo da República.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 encarna o processo de redemocratização do país como resultado de um amplo processo de debate e mobilização política (SOUZA, 2012)

2.4 Ativismo Judicial

Consideramos, na atualidade, que constitui dever do Estado promover um padrão mínimo de igualdade material entre os cidadãos, pelo menos no que se refere à igualdade de oportunidades. Nesse campo, conformam-se os direitos sociais, compreendidos como aqueles que visam a promover o bem-estar social e a igualdade real entre os indivíduos, destacando-se o direito à educação, à saúde, à moradia e à previdência social (NOVAIS, 2010).

Deve-se reconhecer, também, que a expansão do aparato e das funções estatais naquilo que se convencionou chamar de Estado Social, e a constitucionalização dos direitos sociais ampliaram o papel dos juizes na tutela desses direitos (CHAYES, 1976). Numa exacerbação desse modelo constitucional, assumiu-se que a necessidade de implementação da Constituição e a efetividade das normas constitucionais, especialmente no que diz respeito à efetividade direta dos direitos fundamentais, levaria à conclusão de que caberia ao Poder Judiciário explicar o conteúdo do direito fundamental e fornecer as disposições jurisdicionais pertinentes (MORAIS, 2011). Daqui decorre o chamado ativismo judiciário.

O termo Ativismo Judicial surgiu pela primeira vez em 1947, por uma reportagem do estadunidense Arthur Schlesinger (GOMES, 2009). Acerca deste surgimento:

O ativismo judicial foi mencionado pela primeira vez em 1947, pelo jornalista norte-americano Arthur Schlesinger, numa interessante reportagem sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos. Para o jornalista, caracteriza-se ativismo judicial quando o juiz se considera no dever de interpretar a Constituição no sentido de garantir direitos que ela já prevê, como, por exemplo, direitos sociais ou econômicos.

Schlesinger classificou alguns dos juizes da Suprema Corte dos Estados Unidos como ativistas judiciais. Essa classificação foi dada devido ao “empenho” destes com o bem-estar social em suas decisões.

Segundo um daqueles que talvez seja o maior acusado de praticar o ativismo judiciário, o Professor Luís Roberto Barroso (2010) apresenta a seguinte definição:

Ativismo judicial é uma expressão cunhada nos Estados Unidos e que foi empregada, sobretudo, como rótulo para qualificara atuação da Suprema Corte durante os anos em que foi presidida por Earl Warren, entre 1954 e 1969. Ao longo desse período, ocorreu uma revolução profunda e silenciosa em relação a inúmeras práticas políticas nos Estados Unidos, conduzida por uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais (...) Todavia, depurada dessa crítica ideológica – até porque pode ser progressista ou conservadora – a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.

Ainda segundo Barroso (2012, p.6):

O ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

Essa necessária interpretação criativa e expansiva da constituição acaba por fundamentar decisões judiciais que inovam no ordenamento jurídico, o que é uma característica das leis, ou ainda alteram a programação orçamentária ou os critérios e prioridades de políticas públicas, que são, na realidade, atuações de competência da administração pública.

Em tom bastante crítico, Ramos (2010, p.116) conceitua

o ativismo judicial como a ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo, com a descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes.

Tem-se como ativismo judicial, portanto, a energia emanada dos tribunais no processo da criação do direito (MIARELLI; ROGÉRIO, 2012).

De outro modo não poderia ser, uma vez que, pelo princípio da indelegabilidade, o Poder Judiciário é chamado a responder os anseios daqueles que demandam a concretização das pretensões extraídas diretamente das normas constitucionais, especialmente as previsões de direitos sociais que, em sua maioria, são normas programáticas com elevado grau de abstração. O Judiciário acaba, portanto, se imiscuindo na criação ou reformulação de políticas públicas. Portanto, para fins deste estudo, apesar de não ser a única modalidade existente, o ativismo judicial será aquele que tem como base uma decisão judicial que determina a destinação de recursos públicos para atender determinado direito social previsto abstratamente na Constituição, ainda que não haja previsão orçamentária, bem como decisões que criam ou alteram políticas públicas, ou suas prioridades, também no campo dos direitos sociais.

De início, a prática judiciária ativista mostrou-se louvável, afinal estar-se-ia efetivando políticas públicas, criando-as, ou ainda concretizando direitos sociais que, ainda que abstratos e programáticos, estão previstos na Constituição, atendendo as necessidades diretas e imediatas dos cidadãos litigantes. Por outro lado, notou-se a necessidade de contenção, em decorrência de situações tensionais entre os poderes, sobretudo no que diz respeito ao orçamento público (SILVA, JUCATELLI, 2017).

É evidenciado, portanto, um dilema enfrentado pelo Poder Judiciário, uma vez que, ao deferir pleitos relacionados a direitos sociais e alterando a política pública em vigor, bem como as previsões orçamentárias, extraindo a norma diretamente de princípios programáticos sem a existência de lei vigente, ou pior, desconsiderando a lei votada e aprovada pelos representantes do povo, ou os regramentos e requisitos expedidos pela Administração Pública, acaba por violar a separação de poderes, assumindo papel de legislador e executor. Por outro lado, se o Poder Judiciário assume uma postura deferente, ou seja, mantendo-se distante da efetivação dos direitos sociais via decisão judicial, corre-se o risco de referidos direitos jamais serem efetivados pelo Poder Público, que muitas vezes esbarra em questões políticas e entraves burocráticos para a sua efetivação. É necessário, portanto, encontrar um meio termo, justamente para que o dogma da separação de poderes seja preservado e, por outro lado, os princípios, ainda que programáticos, relacionado aos direitos sociais, não percam o seu conteúdo normativo (SERAFIM;

LIMA; 2021).

2.5 Problemática da Efetivação dos Direitos Sociais pelo Judiciário

Apesar das vozes favoráveis a essa forma de atuação do Poder Judiciário, o fato é que não foi possível afastar as fragilidades institucionais e substanciais dos juizes ao decidirem questões relacionadas a efetivação de direitos sociais aos jurisdicionados isoladamente. Cappelletti (1999 *apud* Quintas, 2016) apresenta alguns pontos contrários a judicialização das políticas públicas para a efetivação dos direitos sociais, como: i) a falta de previsibilidade e o inerente casuísmo das decisões judiciais; ii) a eficácia retroativa das decisões judiciais, que se aplicam a fatos e situações ocorridas anteriormente; iii) a falta de capacidade técnica e o déficit de informações dos magistrados, e o caráter fragmentário do conhecimento e da decisão judicial; e iv) a falta de legitimidade democrática do Judiciários para atuar politicamente na ostensiva criação do direito.

No mais, apesar da sentença judicial fazer lei entre as partes, o fato é que as decisões que criam deveres aos litigantes que não estejam previstos anteriormente em uma lei geral, votada e aprovada pelo legislativo, acaba por representar uma distorção do princípio da separação dos poderes, uma vez que não é de competência do Poder Judiciário inovar no ordenamento jurídico. Além disso, há verdadeira distorção do princípio da legalidade, pois ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (e sentença não é lei no sentido constitucional). Fere, ainda, a segurança jurídica ao fixar um dever jurídico *ex post facto*, e o princípio democrático, pois os juizes não são eleitos pelo povo e, por fim, o princípio da igualdade, uma vez que o litigante que obter a decisão judicial concretizando determinado direito social ganhará um bônus estatal não compartilhado por seus iguais (ÁVILA; WIERZCHOWSKI, 2013). É clarividente que o ativismo judicial em direitos sociais e políticas públicas, ou seja, a concessão de determinados “benefícios”, sejam eles tratamentos de saúde, medicamentos, vagas em creche e escolas, benefícios previdenciários e assistências, entre outros, que não estão previstos nas normas que instrumentalizam determinadas políticas públicas, ou de forma distinta do previsto nessas normas, esbarra nos princípios constitucionais supracitados.

Esse é o posicionamento de Ávila e Wierzychowski (2013, p.200), que ao citar o art. 196 da Constituição Federal, explicam que:

Ainda que o texto mencione um “dever do Estado”, que deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas (e não mediante decisão judicial, portanto) que visem ao acesso universal e igualitário (e não de modo individual e desigual, portanto), decisões judiciais como aquela apresentada no início deste trabalho deduzem do dispositivo (e de outros ainda mais vagos, tal como o que prevê a proteção da dignidade humana) o dever de pagamento de medicamentos para tratamento de disfunção erétil. Há um salto sobre as leis ordinárias e regulamentos administrativos

que instrumentalizam as políticas públicas de atendimento à saúde da população em geral, e também o desprezo pela afetação dos recursos públicos realizada na lei orçamentária, originada dos poderes eleitos – Executivo e Legislativo.

O ativismo judicial não esbarra somente em conceitos teóricos. Conforme explica Marinho (2009, p.47):

O problema é que as cortes não têm uma agenda clara e nenhum degrau de especialização para discussão orçamentária, formação de agenda e formulação de políticas públicas. Atuando com grande disparidade de campos, de caso em caso, a corte não tem expertise e planejamento para dar a solução apropriada para o problema, resultando na falta de senso realístico dos recursos disponíveis nas decisões de intervenção. A reforma social requer o planejamento de longo prazo e sérias considerações de custo. As cortes não foram concebidas para serem efetivas nesses dois pontos.

A atuação ativista do judiciário em desconsideração as políticas públicas previstas em lei e regulamentos administrativos, e ainda sem uma análise aprofundada do orçamento dos entes federais, vem causando distorções na distribuição dos recursos públicos, favorecendo os litigantes em prejuízo aos demais membros da sociedade. Essas distorções são especialmente notadas no direito à saúde.

Conforme estudo de Fernando Rister (2016), com base em dados empíricos fornecidos pela Advocacia Geral da União, as tutelas jurisdicionais deferidas com a finalidade de obrigar o Poder Público a oferecer determinados fármacos acabam por desorganizar o sistema de saúde brasileiro. Há um verdadeiro abismo entre as decisões judiciais e os recursos públicos. O autor cita o caso do município de São Paulo onde 55% dos gastos para atender ordens judiciais se destinam a compra de medicamentos ou serviços de saúde de competência do estado de São Paulo ou da União, e ainda o caso do município de Buritama/SP, onde mais da metade do orçamento anual da saúde está comprometido para o atendimento de ordens judiciais, sendo que 16% do seu orçamento para a saúde está comprometido por uma única decisão judicial (RISTER, 2016). No primeiro exemplo, é evidente o rompimento, pelo Judiciário, do princípio da separação de poderes, pois desconsidera a lógica administrativa de divisão de competências do SUS. Já no segundo exemplo, o princípio da igualdade é ignorado quando apenas um município utiliza 16% de todo o orçamento da saúde em um município que possui 17.414 pessoas¹.

Voltando os olhos novamente para o município de São Paulo, temos que “45% do gasto com judicialização são destinados à compra de produtos que não estão incluídos nas listas do SUS, ou seja, estão fora da política pública de saúde para acesso universal” (WANG et al., 2014, p.1199). Já no

município de Campinas, houve a necessidade de redirecionar 16% de todo o seu orçamento para a compra de remédios para atender apenas 89 ações judiciais que juntas somam o valor de R\$ 2.505.762,00 (RISTER, 2016).

Um estudo realizado pelo TCU que abrangeu a União, Estados e municípios detectou que os gastos da União com condenações judiciais referente ao direito à saúde no ano de 2015 foram de R\$ 1 bilhão, o que representa um aumento de 1.300% em sete anos. O fornecimento de medicamentos, inclusive sem registro no SUS, representa 80% das ações. No período de 2010 a 2015, mas de 53% desses gastos se concentraram em três medicamentos que estão previstos na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais, sendo que um deles sequer possui registro na ANVISA. O estudo demonstra, ainda, que os estados de São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina juntos gastaram mais do que a União para atender demandas judiciais na área da saúde, no período compreendido entre 2013 e 2014. Oitenta por cento desses gastos foram com medicamentos, sendo que nove desses fármacos sequer foram incorporados ao SUS, conforme divulgado pelo Portal do Tribunal de Contas da União².

Outra decisão proferida pelo Poder Judiciário que não se atenta aos custos envolvidos, a racionalidade da política pública e a impossibilidade de conceder o mesmo benefício a todos os cidadãos brasileiros foi proferida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, o qual determinou que a União, no prazo de 15 dias, removesse uma paciente para o Jackson Memorial Medical de Miami, nos Estados Unidos, custeando o seu tratamento, internação e *home care*³.

Apesar de percebida especialmente na área da saúde, os dados demonstram que essa atuação ativista do Poder Judiciário também alcança outras áreas dos direitos sociais. O Relatório de Avaliação Judicialização dos Benefícios Administrados pelo INSS confeccionado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, demonstra que em dezembro de 2019, 11,79% dos benefícios pagos pelo INSS foram decorrentes de ações judiciais⁴. O relatório cita, ainda, um Acórdão do TCU⁵ que concluiu que:

Os fatores que mais contribuem para a ocorrência do fenômeno da judicialização dos benefícios do INSS são os incentivos processuais à litigância e a divergência de entendimento entre INSS e Poder Judiciário em matéria de fato ou na interpretação de normas legais ou constitucionais. Além da divergência entre as avaliações dos peritos do INSS e dos peritos judiciais.

Conforme estudo realizado por Pierdoná (2019, p.175), a excessiva judicialização dos direitos integrantes da seguridade social tem como principal fator o ativismo judicial, tendo em

1 Dados estimados pelo IBGE – Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/buritama.html>.

2 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude.htm>.

3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 0008474- 47.2014.4.03.0000/SP, 27.05.2014, Desembargador Márcio Moraes. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias/uploaddir/file/Bebê%20com%20S%C3%ADndrome%20de%20Berdon.pdf>.

4 Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/gastos-diretos/relatorio_avaliacao-cmag-2019-judicializacao.pdf.

5 Acórdão TCU no 2.894/2018-Plenário.

vista que “embora a Constituição determine que cabe ao Poder Legislativo definir os benefícios e serviços, o Poder Judiciário tem determinado a concessão de prestações mais generosas, divergentes daquelas previstas nas leis e implementadas pelo Poder Executivo”.

Em decorrência da excessiva judicialização da assistência social, o TCU aprovou em dezembro de 2018 um Acórdão sobre um relatório de auditoria que apura que em dezembro de 2017 havia 34,3 milhões de benefícios na folha de pagamento do INSS, sendo que deste total 3,8 milhões (11,1%) foram benefícios com marca de despacho judicial. Também nos termos da auditoria do TCU, durante o ano de 2017, foram pagos R\$ 609 bilhões em benefícios previdenciários e assistenciais, sendo R\$ 92 bilhões (15,1%) pagos a benefícios concedidos ou reativados por decisão judicial⁶.

Ainda no campo previdenciário, cita-se, por exemplo, a decisão do STJ pelo rito dos repetitivos⁷ que determinou a extensão do adicional de 25% da aposentadoria por invalidez (em decorrência da necessidade de assistência permanente de terceiro) às demais espécies de aposentadoria. Segundo Pierdoná (2019, p.177) “a referida decisão demonstra a inobservância dos princípios de seguridade social, especialmente o da seletividade e o do custeio prévio, além de não respeitar a escolha feita pelo legislador”.

Em relação a assistência social, cita-se, por exemplo, a questão do benefício da prestação continuada. O Executivo e o Legislativo, com o intuito de efetivar o direito previsto no art. 203 da Constituição Federal, e a partir de suas competências de planejar, executar e instituir políticas públicas, definiram, de forma objetiva, que a família cuja renda familiar per capita não ultrapasse 1/4 (um quarto) do salário-mínimo não possui meios de prover à subsistência do idoso ou do deficiente (BICCA, 2011).

Entretanto, o Poder Judiciário, em que pese julgar constitucional referida norma, vem alterando os critérios para recebimento do BPC. Cita-se, por exemplo, decisões que aplicam o critério de renda definido para efeitos de concessão do Bolsa Família (meio salário-mínimo). Em geral, o Supremo Tribunal Federal enfatiza que as decisões que alteram os critérios para recebimento do BPC, facilitando o acesso ao benefício, não julgam a norma inconstitucional, mas apenas dão interpretação aos dispositivos em conjunto com outras leis, ou ainda concluem pela insuficiência do critério definido pelo §3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93 (BICCA, 2011, p. 70).⁸

Desta forma, sem considerar as razões das escolhas dos critérios objetivos estabelecidos pelo legislador e pela administração, o Poder Judiciário está redefinindo a Política

Pública do BPC, utilizando outros critérios ou afrouxando os previstos em lei com base somente nos casos concretos que lhe são submetidos, sem realizar uma análise contextualizada e global da situação dos idosos e deficientes do país, e ainda sem se ater os recursos orçamentários disponíveis e independentemente dos resultados gerais e positivos obtidos por tal política de forma geral (BICCA, 2011).⁹

Ainda nos direitos sociais, o Supremo Tribunal Federal decidiu em setembro de 2022¹⁰, pela obrigatoriedade imediata do poder público fornecer vagas em creches e pré-escolas para crianças de zero a cinco anos de idade. A estimativa de gastos com a decisão judicial é de 120 bilhões de reais segundo estudo da Confederação Nacional dos Municípios disponível no processo.

Conforme narrado anteriormente, as críticas a essa forma de atuação do Poder Judiciário são relevantes. O fato é que os juízes não analisam os objetivos sociais a serem alcançados com tal política, cujos critérios são estipulados visando o alcance de tais objetivos, nem os resultados obtidos para a sociedade em geral, ignorando os dados globais existentes (BICCA, 2011).

Assim, a pretexto de fazer justiça social, o Poder Judiciário, com o aval do Supremo Tribunal Federal, estende prestações não previstas em lei, flexibilizam critérios legais, concedem tratamentos de saúde e medicamentos não previstos no rol do SUS e, algumas vezes, sequer homologados pela ANVISA e etc., sem a devida observância do conjunto dos princípios de seguridade social, tampouco das regras orçamentárias. Decidem com base em um único princípio específico, interpretando a Constituição em tiras, ou fundamentando suas decisões com base no princípio da dignidade da pessoa humana (PIERDONÁ, 2019), ou seja, com base em princípios abstratos, e ainda desconsiderando a concretização dos princípios programáticos feitos pelo legislador por meio de leis e pela Administração Pública por meio de regulamentos.

A forma que o judiciário vem julgando, portanto, é a forma tradicional de adjudicação, sob a lógica da justiça comutativa, ou seja, na base do tudo ou nada. Essa forma de julgar é plenamente aplicável a direitos de cunho individual, onde é fácil definir dois lados na disputa, sendo um ganhador e um perdedor. Essa lógica, entretanto, não se aplica aos direitos sociais, que são direitos comuns, indivisíveis, produzidos e distribuídos coletivamente (2001).

Conforme explica Marinho (2009, p.52):

Diferentemente dos conflitos de direitos individuais, que podem ser resolvidos por comutação ou troca, o objeto dos direitos sociais é um bem coletivo (saúde, educação) e sua

6 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2235420174>. PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%-2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/fal-se/1/false. Acesso em 17 nov. 2022.

7 Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=982&cod_tema_final=982.

8 Reclamação 4374 MC.

9 Reclamação 4374 MC.

10 RE 1008166.

lógica é distributiva: todos têm direito a uma parte igual do quinhão (os recursos) de uma sociedade. Esses conflitos são plurilaterais, o que significa que um ganho para um é um ganho para todos e a perda para um é a perda para todos ('jogos de soma não zero').

Levar os direitos a sério é levar os seus custos a sério. A exigibilidade dos direitos sociais, e as respectivas decisões judiciais, deveriam considerar o seu caráter plurilocal e os seus reflexos distributivos frente a sociedade. O litígio social, julgado de forma fragmentada e individual, acaba por não levar em conta o impacto econômico que a decisão judicial produzirá no orçamento público, ou ainda os efeitos dessa decisão no desenvolvimento das políticas públicas de forma geral. E ainda, conforme explica Carolina Martins Marinho (2009, p. 53)

a criação de redefinições orçamentárias por alguém que não foi eleito pela população, reordenando as prioridades de investimento, sem avaliar a totalidade da política pública em questão é outro efeito do julgamento fragmentado de direitos sociais.

Em relação ao custo das decisões judiciais em direitos sociais, explica Geraldo Leite (2017, p.35) que:

O exame do custo dos direitos é fundamental para que o controle judicial de políticas públicas voltadas para realização de direitos sociais se dê de modo não somente justo, mas também eficiente. A questão da fundamentalidade dos direitos sociais é um fator muito importante a ser considerado pelo juiz ou tribunal por ocasião da decisão judicial, mas não deve ser o único, quando se vislumbra um cenário de recursos escassos e mal administrados.

Sobretudo em decorrência dos valores financeiros envolvidos nas decisões judiciais que buscam efetivar direitos sociais, é preciso se questionar se determinado direito concreto assegurado ao litigante (p.ex. a concessão de um medicamento) pode ser também assegurado a todos os demais cidadãos, litigantes ou não, sob pena, evidentemente, de quebra do princípio da igualdade, afinal, como afirma Carolina Marinho “só pode conceder a um o que pode distribuir a todos” e, por outro lado, “não pode conceder a nenhum o que não pode dar a todos” (MARINHO, 2009, p.55). É evidente, ainda, que essa forma de concretização de direitos abstratos pelo Judiciário acaba por atender apenas a uma pequena parcela da sociedade, qual seja, aqueles que possuem condições financeiras para litigar, ou conhecimento e fácil acesso as Defensorias Públicas que, por ainda estarem se aparelhando, em muitos locais sequer encontram-se presentes.

Portanto, o problema posto é como o Poder Judiciário pode garantir a efetividade e a normatividade dos princípios e das normas programáticas em direitos sociais sem alterar o planejamento orçamentários e as propriedades estabelecidas pelo legislador e pela Administração Pública por meio de políticas públicas, e ainda sem romper com o dogma da separação de poderes.

2.6 Processo Estrutural e Decisão Dialógica

Conforme demonstrado, o ativismo judicial e o julgamento de demandas sociais pela lógica da adjudicação, ou seja, como se fossem direitos individuais, e ainda sem considerar a realidade orçamentária e a sua necessária distributividade, se mostra danosa ao planejamento orçamentário e a própria efetividade das políticas públicas, especialmente na eleição de prioridades estabelecidas pelos representantes eleitos, que possuem legitimidade democrática para tanto.

Por outro lado, é fato que ainda o Brasil carece de estruturas garantidoras de direitos sociais adequadas, como bons hospitais, escolas e creches, serviços de saúde e de assistência social e etc., e o judiciário não pode fechar os olhos frente a essa realidade.

Qual seria, portanto, o papel do judiciário frente as ações que buscam a concretização de direitos sociais?

As demandas individuais de direitos sociais, sem dúvida, requerem contenção pelo judiciário. Sob pena de comprometer o orçamento e a lógica da política pública em benefício de um, mas em prejuízo de muitos, o julgador deve respeitar as escolhas feitas pelo legislador e pelo administrador por meio de políticas públicas. É necessário um olhar de confiança na boa vontade do administrador, bem como considerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis instituidoras de políticas públicas.

Portanto, ao julgar demandas individuais que buscam tratamentos não previstos no rol do Sistema Único de Saúde, medicamentos não aprovados pela Anvisa ou, ainda que aprovados, não são fornecidos pelo SUS, por exemplo, ou demandas que buscam afrouxar critérios e requisitos para concessão de certos benefícios sociais, os juizes devem considerar os argumentos trazidos pela Administração Pública e, demonstrada a inviabilidade orçamentária, técnica ou fática de conferir o mesmo benefícios pleiteado a todos os demais cidadãos e não apenas ao litigante, deve a ação ser julgada improcedente.

Vale ressaltar que a análise aprofundada do orçamento público, a necessidade de priorização dos recursos financeiros e as questões técnicas que baseiam a confecção de políticas públicas é impossível de ser feita pelo juiz singular. Conforme explica Marinho (2009 apud TERRAZAS, 2008, p.17) faltam estruturas técnicas e jurídicas que permitam que estas questões sejam, de fato, exploradas e enfrentadas por nosso Judiciário, devido em termos de saúde, moradia e alimentação, considerando-se a escassez de recursos e a necessidade de conciliar a realização de direitos. Como a autora bem coloca, há grande dificuldade técnica dos juizes diante das informações relevantes, serem capazes de interpretá-las e definir o que é ou não exigível em cada direito, pois lhes falta a percepção global da política questionada.

Por outro lado, parece que o Poder Judiciário pode contribuir com a efetivação dos direitos sociais por meio de demandas coletivas estruturais. Segundo Vitorelli (2022,

p.15):

Litígios estruturais, para os efeitos do presente estudo, são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo objetivo é promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante transformação de uma instituição pública ou privada. Há necessidade de reorganização de toda uma instituição, com a alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão.

Em processos estruturais, a imposição da decisão judicial sem um profundo diálogo institucional resultaria nos mesmos problemas já relatados neste estudo, especialmente a afronta a competência dos demais poderes. Por outro lado, em processos estruturais, é perfeitamente possível a expedição de decisões dialógicas, sobretudo as decisões denominadas de “compromisso significativo”, de origem sul-africana. Segundo Kozicki e Van Der Broecke (2019, p. 282):

Essa nova forma de ativismo judicial pressupõe a adoção de ‘medidas estruturais’, a fim de dar efetividade a direitos fundamentais constitucionalmente previstos, buscando, para tanto, uma solução compartilhada entre os Poderes e a sociedade. Nestes casos, compete à Corte atuar para a promoção da cooperação e coordenação entre os atores governamentais e não governamentais afetados, possibilitando o debate público sobre a questão constitucional em julgamento e a construção conjunta da decisão judicial.

Por sua vez, Vieira Júnior (2015, p.36) explica que:

Essa técnica consiste na determinação pelo Poder Judiciário de constante intercâmbio entre cidadãos e comunidades, de um lado, e o Estado, de outro, em que as partes tentam, a partir da compreensão das perspectivas do outro, um acordo na formulação e implementação de programas socioeconômicos que afetam comunidades ou grupos de pessoas.

Nas decisões dialógicas que expõem compromissos significativos o Poder Judiciário tem o papel de supervisão do cumprimento dos compromissos assumidos, mas quem formula a política pública é o Executivo, que inclusive detém os meios técnicos para tanto, o conhecimento orçamentário global, além da legitimidade popular, de modo que o governo retém o poder de tomar as decisões administrativas e políticas que são consistentes com os direitos socioeconômicos (SERAFIM; LIMA, 2021, p.797).

Desta forma, busca-se a construção de um diálogo entre as instituições, especialmente entre os setores político e Judiciário, retirando deste último o monopólio sobre a interpretação e aplicação das normas constitucionais abstratas que se busca a concretização por meio do litígio. As instâncias judiciais, por sua vez, respeitam as funções típicas da Administração Pública e não tentam formular, unilateralmente, as medidas que devem ser adotadas.

Além do diálogo institucional, a participação de outros elementos sociais por via do *amicus curiae* em muito pode contribuir para a formulação do compromisso significativo assumido pelos envolvidos, tendo que em vista que esses intervenientes podem levar à demanda informações técnicas, financeiras etc. Por sua vez, as audiências públicas também podem dar voz àqueles que efetivamente necessitam usufruir

dos direitos sociais. Portanto, é uma forma de diálogo aberta a todos os envolvidos na formulação, aplicação, gerenciamento, fiscalização e gozo das políticas públicas em direito social. É o que afirmam Serafim e Lima (2021, p.796):

Em ambientes deliberativos, nos quais há uma pluralidade de ideias, cada indivíduo pode comunicar ao outro experiências e discernimentos que complementam os que o outro já possui, fazendo com que o grupo, como um todo, tenha um importante ganho epistêmico para fundamentar as decisões que serão tomadas⁹². Isso é ainda mais relevante em processos estruturais, já que em intervenções unilaterais, nas quais os grupos afetados não são ouvidos, é comum que as verdadeiras causas do problema não sejam enfrentadas, adotando-se medidas paliativas e temporárias.

Portanto, as sentenças dialógicas denominadas como “compromissos significativo”, podem vir a ter um papel significativo na reformulação das políticas públicas e concretização dos direitos sociais, tendo em vista que respondem satisfatoriamente às críticas ao ativismo judicial, sobretudo no que diz respeito a separação de poderes, além de respeitar a capacidade técnica e o conhecimento orçamentário do Poder Executivo e a legitimidade democrática do legislador, sem deixar de considerar os indivíduos afetados.

3 Conclusão

Na busca pela concretização de direitos sociais constitucionalmente previstos, os cidadãos socorrem-se do Poder Judiciário, que acaba por decidir de forma adjudicatória direitos que são, em sua essência, distributivos. Essa atuação do Judiciário acaba por imiscuir-se na legítima atuação do Poder Legislativo e Executivo, em evidente ativismo judicial e em desrespeito a separação de poderes. A programação orçamentária, as prioridades eleitas pelos representantes do povo e a própria organização da administração acabam por serem prejudicadas por esta forma de decidir.

Surge, portanto, como possível atuação do Poder Judiciário dentro das margens da Constituição e em reverência a competência técnica e legitimidade democrática dos demais poderes, as decisões dialógicas, especialmente a denominada “compromisso significativo”.

Essa forma de decidir força os demais poderes a agirem, mas com razoabilidade, competência técnica, análise orçamentária, viés distributivo e dando voz aos segmentos populacionais afetados.

Atuando de forma dialógica, e desde que haja participação ativa dos demais poderes e cidadãos atingidos, é possível construir um compromisso entre as partes que considera os anseios e as dificuldades dos envolvidos, além do conhecimento de questões técnicas e orçamentárias que apenas o Executivo, por meio de seus órgãos, possui de forma aprofundada e abrangente. O Legislativo assume o compromisso de reformar ou propor leis, enquanto o Poder Judiciário, por sua vez, atua de forma gerenciadora e fiscalizadora perante o compromisso firmado.

Apesar da necessidade de mais estudos, bem como a sua

aplicação prática pelas nossas Cortes, parece que as decisões dialógicas denominadas “compromissos significativos” podem colaborar com a concretização de direitos fundamentais, mas sem os problemas práticos e teóricos do ativismo judicial adjudicatório.

Referências

- ANTONUCCI MORETTI, D.A.; COSTA, Y.F. A importância do ativismo judicial na implementação dos direitos sociais não implementados pelo poder público. *Rev. Direitos Garantias Fundam.*, v.17, n.1, p.111-134, 2016.
- ÁVILA, A.P.O.; WIERZCHOWSKI, M.R. Fair play judicial na efetivação dos direitos sociais: da crítica ao ativismo judicial concretista à defesa do controle material das leis orçamentárias pelo Poder Judiciário. *Rev Bras. Direitos Fund. Justiça*, v.7, n.23, p.192-225, 2013. doi: 10.30899/dfj.v7i23.261.
- BARROSO, L.R. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo, 2010. Disponível em: <http://www.slideshare.net/chlima/constituçãodemocracia-e-supremacia-judicial-direito-epolitica-no-brasilcontemporaneo>. Acesso em: 13 nov. 2022.
- BARROSO, L.R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn)Thesis, v.5, p.23-32., 2012. 2022.
- BERNARDES, J.T.; FERREIRA, O.A.V.A. Direito Constitucional. Tomo I – Teoria da Constituição. Salvador: Juspodivm, 2020.
- BICCA, C.S. O ativismo judicial no controle das políticas públicas: o caso da assistência social no Brasil. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2011
- CAPPELLETTI, M. Juízes legisladores? Porto Alegre: Fabris, 1999.
- CARVALHO, J.M. Cidadania no Brasil. *O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASIMIRO, M. et al. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? *REI*, v.8, n.1, p.105-137, 2022. doi: 10.21783/rei.v8i1.676.
- CHAYES, A. The role of the judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Rev.*, v.89, n.7, p.1281-1316, 1976.
- DIXON, R. O argumento central a favor da forma fraca de controle de constitucionalidade. *Rev. Direitos Fund. Amp. Democ.*, v.24, n.2, p.5-55, 2019. doi: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i21647.
- GOMES, L.F. STF – ativismo sem precedentes? O Estado de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/339868/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 13 nov. 2022.
- JUCATELLI, J.P. Judicialização da saúde, ativismo judicial e o consequente desequilíbrio do orçamento público. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, n.3, p.59–65, 2016.
- KOZICKI, K.; VAN DER BROOKE, B.M.S. O “compromisso significativo” (*Meaningful Engagement*) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais na África do Sul. *EJL*, v.20, n.2, p.267-290, 2019.
- LEITE, G.N. A eficiência da decisão judicial: uma análise com base nos custos dos direitos sociais. *Teorias do Direito Real. Jurid.*, v.3, n.1, p.22-42, 2017.
- LIMA, F.Ri.S. Decisões do STF em direito à saúde: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Almedina, 2020.
- LIMA, F.R.S. Excesso de autorreferência e falta de heterorreferência: o simbolismo da atuação do STF em direito à saúde. *Rev. Direito GV*, v.12, n.3, p.691-717. 2016. doi: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201629>.
- LOPES, J.R.L. Da efetividade dos direitos econômicos, Sociais e Culturais. In *Direitos Humanos, visões contemporâneas*. São Paulo: Associação Juizes para a Democracia, 2001.
- MARINHO, C.M. Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. São Paulo: USP, 2009.
- MIARELLI, M.M; LIMA, R.M. Ativismo Judicial e a Efetivação de direitos no Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.
- MORAIS, C.B. Direitos sociais e controle de inconstitucionalidade por omissão no ordenamento brasileiro: ativismo judicial momentâneo ou um novo paradigma? *Rev. Bras. Estud. Constit.*, v.5, n.20, p.211-243, 2011.
- NOVAIS, J.R. Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria. Portugal: Coimbra, 2006.
- PIERDONÁ, Z.L. O ativismo judicial na seguridade social brasileira: a violação dos princípios constitucionais e a inobservância das escolhas feitas pelos Poderes Legislativo e Executivo. *Católica Law Rev.*, v.3, n.1, p.159-182, 2019.
- QUINTAS, F.L. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. *RIL*, v.53, n.209, p.31-51, 2016.
- RAMOS, E.S. Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva Jur, 2015.
- SERAFIM, M.C.G.; LIMA, G.M. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Rev. Invest. Const.*, v. 8, n.3, p.771-806, 2021. doi: <https://doi.org/10.5380/rinc.v8i3.74743>.
- SILVA, J.B.; JUCATELLI, J.P. Judicialização da saúde, ativismo judicial e o consequente desequilíbrio do orçamento público. *Rev. Bras. Pol. Públicas*, v.7, n.1, p.98-115, 2017.
- SOUZA, J. A construção social da subcidadania. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- TERRAZAS, F.V. O Poder Judiciário como voz institucional dos pobres: o caso das demandas judiciais de medicamentos. *Rev. Direito Adm.*, v.253, p.79-115, 2010. doi: 10.12660/rda.v253.2010.8047.
- VIEIRA JUNIOR, R.J.A. Separação de Poderes, Estado de coisas inconstitucional e compromisso significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal. Brasília: CONLEG, 2015.
- VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Rev. Processo*, v.284, p.333-369, 2018.
- VITORELLI, E. Processo Civil Estrutural: teoria e prática. Salvador: Jus Podivm, 2022.
- WANG, D.W.L. et al. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Rev. Adm. Pública*, v.48, n.5. 2014, p. 1191-1206. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-76121666>.