

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL
FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI**

NATALIA RAMALHETE DOS SANTOS

JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**GUARAPARI - ES
2019**

**NATALIA RAMALHETE DOS SANTOS
FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI**

JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito das
Faculdades Doctum de Guarapari,
como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.**

**Orientador: Prof. M.a Mariana Mutiz de
Sá.**

**GUARAPARI - ES
2019**

FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI

FOLHA DE APROVAÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, elaborado pela aluna NATALIA RAMALHETE DOS SANTOS, foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceito pelo curso de Direito das Faculdades Doctum de Guarapari, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO.

Guarapari, ____ de _____ 2019.

Prof. M.a Mariana Mutiz de Sá
Faculdades Doctum de Guarapari
Orientador

Prof. Kélvia Faria Ferreira
Faculdades Doctum de Guarapari

Prof. Antônio Ricardo Zany
Faculdades Doctum de Guarapari

JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Natalia Ramalhete dos Santos¹

Prof. M.a Mariana Mutiz de Sá²

RESUMO

Tendo em vista a persistente má qualidade dos serviços prestados pelo Poder Público e a crescente procura do Judiciário como salvaguarda contra omissões e ineficiências dos demais poderes nessa seara, a presente pesquisa teve como foco a compreensão do fenômeno da judicialização dos direitos sociais. Mediante revisão bibliográfica de natureza qualitativa, analisou-se a origem e evolução dos direitos fundamentais, bem como o elevado grau de importância que receberam ao adentrarem na ordem constitucional brasileira, gozando de uma garantia superior contra quaisquer tentativas de aboli-los ou alterá-los em desfavor dos indivíduos. Desse modo, deduziu-se que a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana é a razão de ser do Estado Democrático de Direito, não podendo o Poder Público invocar a cláusula de reserva do possível para escusar-se de prestar à população a parcela mínima de direitos fundamentais necessários a uma vida digna, sob pena de sujeição ao controle do Judiciário, que poderá constranger o Executivo e o Legislativo a cumprir os mandamentos constitucionais, sem que isso constitua violação a separação dos poderes.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; Direitos sociais; Reserva do possível; Mínimo existencial; Controle judicial.

¹ Graduanda em Direito. E-mail: natiisantos.95@hotmail.com

² Mestra em Direito. E-mail: marymutiz@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos quinhentos anos o Brasil experimentou diversas formas de orientação governamental, com diferentes níveis de respeito aos direitos humanos. Atualmente, como um Estado Democrático de Direito, tendo como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, têm por objetivo precípua a efetivação dos direitos fundamentais, sendo o cumprimento desse objetivo a própria razão de ser do Estado.

Devido à elevada importância atribuída a esses direitos na ordem normativa constitucional, o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana não é mera faculdade do Poder Público que, não raro, tenta fugir às suas obrigações, alegando falta de recursos financeiros para negar à população o mínimo necessário para uma vida digna.

Essa incapacidade administrativa de dotar de eficácia aos direitos sociais resulta em um triste estado de coisas, em que os menos favorecidos encontram barreiras para tomar parte em benefícios básicos oferecidos pelo Estado, como o de receber atendimento médico ou de matricular o filho em uma creche. Entretanto, cada vez mais encontram socorro no Poder Judiciário, que vem reconhecendo seu próprio direito de intervir e constranger os demais poderes a efetivarem os direitos sociais previstos na Constituição.

A partir da explanação acima, o presente estudo estabelece como objetivo geral apontar o moderno entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do ativismo judicial em matéria de políticas públicas. Como objetivos específicos, identifica-se a evolução e afirmação dos direitos fundamentais, o dever do Estado concretizar os direitos sociais e a capacidade do Poder Judiciário constranger os demais poderes a prestar o mínimo existencial.

Busca-se atingir aos objetivos através de pesquisa bibliográfica, sendo abordados estudos de doutrinadores e jurisprudências que entendem ser possível a intervenção do Poder Judiciário para a efetivação dos direitos sociais.

O primeiro capítulo da pesquisa descreve a evolução e constitucionalização dos direitos fundamentais. O segundo aponta características dos direitos sociais e a obrigação do Estados prestar o mínimo existencial. Por derradeiro, o terceiro

capítulo discute a invocação da cláusula de reserva do possível e o princípio da separação dos poderes como impedimentos a atuação do Judiciário.

2 DA EVOLUÇÃO E AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O reconhecimento legal dos direitos humanos tem uma longa e conturbada história. Alguns direitos receberam amparo legal muito antes de outros, que só foram aceitos em decorrência de fortes pressões sociais e uma nova conjuntura que favoreceram sua positivação. Por esse motivo é possível classificar os direitos fundamentais em fases distintas, agrupando-os conforme seu caráter e o tempo em que surgiram.

Neste capítulo são abordadas as origens dos direitos fundamentais, bem como a recepção de tais direitos na Constituição Federal de 1988.

2.1 História dos direitos fundamentais

Os direitos fundamentais surgiram em uma época de grandes transformações, em que indivíduos de vários povos, contagiados pelos ideais de pensadores iluministas, tentaram estabelecer limites aos poderes de seus governantes.

Para Cunha Júnior (2008, p. 520), os direitos fundamentais:

[...] são todas aquelas posições jurídicas favoráveis às pessoas que explicitam, direta ou indiretamente, o princípio da dignidade humana, que se encontram reconhecidos no texto da Constituição formal (fundamentalidade formal) ou que, por seu conteúdo e importância, são admitidas e equiparadas, pela própria Constituição, aos direitos que esta formalmente reconhece, embora dela não façam parte (fundamentalidade material).

Muitas expressões foram usadas para designar esses direitos ao longo do tempo, como direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, liberdades fundamentais, direitos fundamentais do homem etc (SILVA, 2006, p. 175).

Por isso essas expressões não devem ser utilizadas como se fossem sinônimas, ficando reservado o uso de "direitos fundamentais" apenas as garantias previstas nas constituições dos países.

Os direitos fundamentais se referem a valores associados a própria condição humana, embasados na ideia de que todas as pessoas, ao nascerem, adquirem certos direitos apenas pelo fato de serem humanas.

Na Antiguidade, um remoto ancestral da doutrina desses direitos é a referência a um Direito superior, não estabelecido pelos homens, mas dado pelos deuses (FERREIRA FILHO, 2011, p. 10).

Em um sentido moderno, a primeira declaração de direitos fundamentais foi a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, uma das treze colônias inglesas na América do Norte.

Nesse documento foram previstos importantes princípios do Direito moderno, como o princípio da legalidade, o devido processo legal, o Tribunal de Júri, o princípio do juiz natural e imparcial, a liberdade de imprensa e a liberdade religiosa (MORAES, 2008, p. 09).

Outro importante documento da época a reconhecer direitos inerentes ao homem foi a Declaração de Independência dos Estados Unidos, em 1776, nela se destacando o seguinte trecho:

Consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade (JEFFERSON, 1776).

Já na França, como desdobramento do processo revolucionário, a Assembleia Nacional Constituinte aprovou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, definindo uma série de direitos individuais e coletivos dos homens como universais.

Silva (2006, p. 158) comenta que:

O texto da Declaração de 1789 é de estilo lapidar, elegante, sintético, preciso e escorreito, que, em dezessete artigos, proclama os princípios da liberdade, da igualdade, da propriedade e da legalidade e as garantias individuais liberais que ainda se encontram nas declarações

contemporâneas, salvas as liberdades de reunião e de associação que dela desconhecera, firmado que estava numa rigorosa concepção individualista.

Como aponta Bonavides (2008, p. 563) “os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo”.

Isso significa que a próxima dimensão não substitui a anterior, e sim a sucede agregando direitos aos anteriormente conquistados, já que os direitos fundamentais não nascem todos de uma só vez.

Os direitos de primeira dimensão se originaram nas declarações liberais do século XVIII, sendo os primeiros a serem positivados (BONAVIDES, 2008, p. 563).

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2011, p. 41), nessa dimensão estão incluídos os direitos as liberdades em geral, como a liberdade de opinião, locomoção e disposição de bens. O objetivo dessas reivindicações era impedir que o Estado invadisse a vida privada das pessoas.

Conforme Ingo Wolfgang Sarlet (2011, p. 50), os direitos de segunda dimensão correspondem as demandas das classes menos favorecidas por prestações sociais estatais, principalmente dos operários, como uma compensação pela grande desigualdade verificada durante a Revolução Industrial entre estes e seus empregadores. Por isso tais direitos podem ser tomados como a solidificação do princípio da justiça social.

Os direitos de terceira dimensão transcendem o indivíduo, protegendo interesses de todos. São direitos ligados a fraternidade, de "titularidade difusa ou coletiva, uma vez que não são concebidos para a proteção do homem isoladamente, mas da coletividade de grupos" (MENDES; BRANCO, 2012, p. 206).

Nascidos do sentimento de solidariedade resultante das violações a direitos humanos cometidos durante a Segunda Guerra Mundial, se relacionam com a paz, o meio ambiente equilibrado, o patrimônio comum da humanidade e a autodeterminação dos povos.

2.2 Direitos fundamentais na Constituição Federal

Com o fim da ditadura militar (1964-1985), a aprovação da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 representou um progresso nunca antes visto na história brasileira em termos de direitos e garantias fundamentais.

Sobre o comprometimento da nova constituição brasileira com a cidadania, Piovesan (2012, p. 80) aponta que:

A Carta de 1988 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduce também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela, os direitos humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotados no Brasil.

Ao estabelecer a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III da CF/88) como fundamentos da República, a Constituição assumiu explicitamente seu compromisso com o regime democrático e a defesa dos direitos humanos.

A expressão "dignidade da pessoa humana" foi definida por Sarlet (2011, p. 73) nessas palavras:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.

Conforme Fiorillo (2007, p. 67-68), a efetivação dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição (educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados) como "piso mínimo normativo", ou seja, como direitos básicos, é situação necessária para uma existência que honre o princípio da dignidade da pessoa humana.

Em sentido formal, a maioria dos direitos fundamentais previstos na Constituição encontra-se no Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais. Apenas no art. 5º, setenta e sete incisos dispõem sobre direitos civis, isto é, direitos relativos às liberdades, à não-discriminação e ao devido processo legal, que

constituem garantias de um Estado de Direito. Já o art. 170, que rege a ordem econômica e financeira, retoma alguns direitos relativos às liberdades.

Os direitos sociais recebem tratamento entre os arts. 6º e 11, sendo estendidos entre os arts. 193 e 217. Por fim, a Constituição garante especial proteção à criança (art. 227), ao idoso (art. 230) e ao índio (art. 231), por seu estado de vulnerabilidade, e ao meio ambiente (art. 225).

Além dos direitos e garantias expressamente previstos, a Constituição Federal, por força de seu art 5º, § 2º, não exclui outros necessários à promoção da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, o legislador constituinte acenou com a possibilidade de tratados internacionais de direitos humanos serem incorporados à ordem interna, constitucionalizando-se direitos reconhecidos e resguardados a nível internacional.

Para Piovesan (2012, p. 48) existe uma estreita relação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais.

A dignidade humana e os direitos fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro. Na ordem de 1988, esses valores passam a ser dotados de uma especial força expansiva, e projetando-se por todo universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.

Vale a pena notar que a dignidade da pessoa humana não é um direito, e sim uma qualidade que todos os seres humanos possuem, não associada a nenhuma condição pessoal, como a raça, o sexo, religião etc. Por isso ela é um princípio orientador, que serve de base para todos os direitos fundamentais.

2.3 Princípio da proibição ao retrocesso social

Em busca de uma tutela mais abrangente dos direitos fundamentais, os direitos e garantias individuais foram estabelecidos na Constituição como cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV, da CF/88), o que significa dizer que gozam de uma especial proteção contra propostas de emendas constitucionais que tentem aboli-los os limitá-los.

Sarlet (2011, p. 417) assim se expressa sobre essa restrição:

A existência de limites materiais justifica-se, portanto, em face da necessidade de preservar as decisões fundamentais do Constituinte, evitando que uma reforma ampla e ilimitada possa desembocar na destruição da ordem constitucional, de tal sorte que por detrás da previsão destes limites materiais se encontra a tensão dialética e dinâmica que caracteriza a relação entre a necessidade de preservação da Constituição e os reclamos no sentido de sua alteração.

Embora esse dispositivo tenha sido concebido para a proteção dos direitos fundamentais de forma geral, a julgar por sua literalidade, o legislador constituinte resguardou apenas os "direitos e garantias individuais" (art. 60, § 4º, IV, da CF/88). Não é esse, porém, o entendimento majoritário entre os doutrinadores, que estendem tal proteção também aos direitos coletivos e difusos, já que não existe hierarquia entre os direitos fundamentais em abstrato.

Nesse sentido, Uadi Lammêgo Bulos (2003, p. 837) aponta que:

[...] além das liberdades públicas tradicionais, os direitos sociais, econômicos, coletivos, difusos e individuais homogêneos não poderão ser objeto de emendas tendentes a aboli-los, quiçá, modificá-los, adaptando-lhes a esta ou àquela contingência. Ou se faz uma nova Constituição, ou se cumpre a que já foi promulgada, desde 5 de outubro de 1988, com os seus óbices, imperfeições, atecnias, vícios, virtudes, inovações, avanços e minúcias.

Com essa restrição, o que a Constituição realmente prevê é a proibição ao retrocesso social, porque tanto o legislador infraconstitucional quanto o legislador constituinte derivado ficam impedidos de tentar restringir ou abolir os direitos fundamentais.

3 DOS DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a Constituição Imperial de 1824 até os dias de hoje, o Brasil lidou com o reconhecimento de direitos humanos em diferentes níveis, sendo a história do constitucionalismo pátrio nessa matéria marcada por avanços e retrocessos. De qualquer forma, com a incorporação de direitos humanos ao ordenamento jurídico brasileiro, estes se solidificam, resultando na obrigação do Estado em efetivá-los.

Neste capítulo examina-se os direitos sociais e o dever de prestar do Estado, que está obrigado a concretizar ao menos o mínimo necessário para uma existência digna.

3.1 Direitos sociais

Os direitos fundamentais de segunda dimensão ou sociais são prestações positivas do Estado, através das quais se tenta estabelecer uma igualdade concreta entre todos pela ação corretiva do Poder Público.

Correspondem a aqueles direitos “ligados às necessidades básicas dos indivíduos, independentemente de sua qualidade de trabalhador, como alimentação, saúde, moradia, educação, assistência social etc (MARMELSTEIN, 2011, p. 51).

Alexandre de Moraes (2008, p. 202) assim conceitua os direitos de segunda dimensão:

São direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal [do Brasil].

Esses direitos foram incorporados pouco a pouco à legislação no final do século XIX e durante o século XX. Eles tentam promover a igualdade real entre as pessoas, oferecendo-lhes as mesmas oportunidades para que possam desenvolver uma vida digna. Sua função é promover a ação do Estado para garantir o acesso de todos a uma condição de vida socialmente aceita como adequada.

Os direitos de segunda dimensão nasceram em resposta aos abusos sociais cometidos na Revolução Industrial, ao longo dos séculos XVIII e XIX, quando trabalhadores produziram grandes riquezas a seus empregadores, mas não tiveram direitos atualmente básicos, como salário mínimo, greve, sindicalização, férias etc.

O descaso para com os problemas sociais gerou novas reivindicações populares, impondo ao Estado um papel ativo na realização da justiça social (MENDES; BRANCO, 2012, p. 206).

É nesse período que o Estado passa a considerar o indivíduo em suas particularidades, promovendo políticas públicas em favor de grupos desfavorecidos.

Sobre esse assunto Daniel Sarmento (2006, p. 248) ensina que:

O advento do Estado social, já no século XX, provocou no mundo todo uma releitura do princípio da igualdade. A crescente intervenção estatal na seara das relações econômicas foi acompanhada por uma preocupação maior com a igualdade material. Aos poucos, os Estados e as constituições vão reconhecendo novos direitos voltados para a população mais pobre, que envolviam prestações positivas e demandavam uma atuação mais ativa dos poderes públicos, voltada para a garantia de condições mínimas de vida para todos. O culto à autonomia da vontade no campo negocial e a proteção exacerbada da propriedade privada cederam espaço para um direito mais intervencionista, que valia com frequência cada vez maior de normas cogentes para proteção das partes mais vulneráveis, como se vê, por exemplo, no direito do Trabalho, novo ramo da ciência jurídica que se emancipou do Direito Civil na era do Welfare State.

Esse novo posicionamento do Estado gerou uma mudança de percepção sobre o alcance do princípio da igualdade, que passaria a buscar uma concreta igualdade entre os indivíduos, então percebidos como seres únicos e possuidores de necessidades diversas.

O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso a prestações positivas; a promover meios, se necessários, para concretizar comando normativos de isonomia (BONAVIDES, 2008, p. 343).

Assim, enquanto as revoluções liberais do século XVIII procuraram resguardar os indivíduos contra os arbítrios do Estado, resultando, ainda que indiretamente, no encolhimento deste, as transformações trazidas pela industrialização ao longo do século XIX demandaram uma posição mais atuante do Poder Público, no sentido de corrigir as distorções sociais operadas por um capitalismo desregulado.

3.2 Dever de prestar do Estado

Os direitos sociais consagram a dignidade da pessoa humana mediante a prestação de serviços estatais, que têm por objetivo combater as desigualdades existentes na sociedade.

A difícil implementação dos direitos sociais dar-se em função da necessidade do Estado assumir uma postura positiva, o que em regra não acontece com os direitos de primeira dimensão, que são negativos, concretizando-se com um não agir por parte do Estado. Por isso, enquanto as liberdades fundamentais estão aptas a desencadear todos os seus efeitos jurídicos desde logo, os direitos sociais estão condicionados à uma atuação material por parte do Estado, requerendo para sua concretização previsão orçamentária e políticas públicas.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 241), políticas públicas são programas de ação governamental, "visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados".

Como o orçamento público é limitado e muitas são as necessidades da sociedade, o governo decide politicamente em quais áreas investir através de um juízo de seletividade e distributividade.

Para Régis Fernandes de Oliveira (2006, p. 243), a decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto.

Contudo, subsiste a obrigação do Poder Público concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, mesmo que de forma programática.

As normas de princípio programático não regulam matérias diretamente, nem apresentam os meios para sua realização, mas sim direcionam a atuação do Estado, estabelecendo os fins públicos que ele deve alcançar. Embora dependam de atuação legislativa, as normas de cunho programático não podem ser tomadas por simples desejos do legislador constituinte.

Neste sentido, Sarlet (2011, p. 292) ensina que todas as normas constitucionais possuem caráter de autênticas normas jurídicas, mesmo aquelas que fixam programas ou tarefas para o Estado, encontrando-se aptas a desencadear algum efeito jurídico mesmo sem a prática de qualquer ato estatal concretizador.

Por força do art. 5º, §1º da Constituição Federal, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, o que significa dizer que já nasceram dotadas de eficácia.

Dessa forma, vê-se que o Texto Constitucional impõe ao Estado o dever de prestar os serviços necessários para a efetivação dos direitos sociais, ficando o Poder Legislativo obrigado a aprovar leis nesse sentido, bem como o Poder Executivo agir através de políticas públicas.

Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão (PIOVESAN, 2012, p. 173).

Para combater a inércia do Poder Legislativo em dar efetividade a norma constitucional, a própria Constituição prescreveu como remédios o mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CF/88) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, §2º, CF/88).

Portanto, ainda que a escassez financeira possa comprometer a concretização dos direitos sociais, as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal obrigam o Estado, não sendo simples conselhos ou promessas para ações futuras. Por esse motivo a omissão dos demais poderes é fundamento suficiente para a intervenção do Poder Judiciário.

3.3 Mínimo existencial

O mínimo existencial não tem previsão na Constituição Federal de 1988, tendo entrado no mundo jurídico brasileiro como uma construção doutrinária e jurisprudencial, associado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Significa um direito de todas as pessoas que formam uma comunidade contarem com prestações estatais mínimas para suprir suas necessidades mais básicas.

Barroso o define como o “conjunto das condições materiais essenciais e elementares, cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa” (2011, p. 180).

A doutrina não é unânime ao definir o conteúdo do mínimo existencial. Enquanto Barcellos aponta tão somente a "educação fundamental, a saúde básica, a

assistência aos desamparados e o acesso à justiça" (2002, p. 258), FIORILLO elenca de maneira mais ampla que:

[...] uma vida com dignidade reclama a satisfação dos valores (mínimos) fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento dos tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos básicos indispensáveis ao desfrute de uma vida digna (2007, p. 67-68).

Ou seja, a simples garantia de sobrevivência não significa uma vida digna. Por essa razão o Estado deve prover ao indivíduo certa qualidade de vida, que lhe permita o desenvolvimento sadio de sua personalidade e gozo de seus direitos fundamentais.

Sarlet (2011, p. 7) ressalta que o objeto e conteúdo do mínimo existencial deve estar em sintonia com uma compreensão adequada do direito constitucional à vida e do princípio da dignidade humana. Do contrário, sendo o Estado e a sociedade incapazes de prover o necessário para uma vida saudável, não restaria dúvidas de que tanto o direito à vida quanto o princípio da dignidade da pessoa humana estariam sendo violados.

De modo semelhante Barcellos (2002, p. 26-27) aponta que:

[...] as pessoas devem ter condições dignas de existência, aí se incluindo a liberdade de desenvolverem-se como indivíduos, a possibilidade de participarem das deliberações coletivas, bem como condições materiais que as livre da indignidade [...], não apenas porque isso é desejável, mas porque a Constituição, centro do sistema jurídico, norma fundamental e superior, assim determina. Ao juridicizar, através de princípios, valores fundamentais e ações políticas que entende decorrerem de forma direta e imediata de tais valores, a Constituição coloca a serviço o instrumental jurídico do direito constitucional, retirando-os do debate meramente político.

Pelo que se demonstra, a concretização dos direitos fundamentais de segunda dimensão dependem de prestações positivas por parte do Estado, e que este está obrigado a efetivar ao menos o núcleo essencial desses direitos.

4 DA TUTELA JUDICIAL DOS DIREITOS SOCIAIS

A cláusula da reserva do possível frequentemente é invocada pelo Poder Público como escusa para o não cumprimento de prestações no campo dos direitos sociais. Relaciona-se a insuficiência de recursos do Estado, que têm recursos limitados, ao passo que as necessidades dos cidadãos são ilimitadas. Nesse sentido, argumenta-se, é necessário impor limites à efetivação dos referidos direitos.

Enquanto muitos apontam a invalidade dessa tese, uma vez que é dever do Estado concretizar os direitos sociais, há quem defenda a completa compatibilidade entre as demandas sociais e a capacidade financeira do Estado em atendê-las. Assim, o Poder Judiciário extrapolaria sua competência ao interferir em matéria de políticas públicas.

Neste capítulo discute-se a possibilidade de controle judicial das políticas públicas, opondo-se a cláusula de reserva do possível e a separação dos poderes ao direito dos indivíduos à mínima prestação necessária para uma vida digna.

4.1 Teoria da reserva do possível

A teoria da reserva do possível teve origem na Alemanha, no ano de 1972, quando o Tribunal Constitucional daquele país julgou improcedente uma ação de estudantes que requeriam ingresso no curso de medicina em universidades de Munique e Hamburgo, questionando o limitado número de vagas disponíveis.

Difundindo-se pelo mundo, a teoria da reserva do possível se transformou em argumento de defesa do Estado para justificar deficiências na prestação de serviços, servindo de desculpa para o Poder Público esquivar-se da obrigação de dar efetividade aos direitos sociais previstos na Constituição.

Sobre esse fenômeno, Canotilho (2004, p. 481) comentou que a adesão a construção dogmática da reserva do possível se traduziu na ideia de que a existência dos direitos sociais se condiciona à existência de dinheiro nos cofres públicos.

Enquanto na Alemanha a reserva do possível estava ligada a uma ideia de razoabilidade, ou seja, aquilo que um indivíduo poderia requerer da sociedade de modo razoável, no Brasil a teoria foi tomada unicamente como a reserva do financeiramente possível.

Andreas J. Krell (2002, p. 108) assim comentou essa particular interpretação da doutrina brasileira:

Devemos nos lembrar que os integrantes do sistema jurídico alemão não desenvolveram seus posicionamentos para com os direitos sociais num Estado de permanente crise social e milhões de cidadãos socialmente excluídos. Na Alemanha – como nos países centrais – não há um grande contingente de pessoas que não acham vagas nos hospitais mal equipados da rede pública; não há necessidade de organizar a produção e distribuição da alimentação básica a milhões de indivíduos para evitar sua subnutrição ou morte; não há altos números de crianças e jovens fora da escola; não há pessoas que não conseguem sobreviver fisicamente com o montante pecuniário de assistência social que recebem etc.

Por ser o Brasil um país em desenvolvimento, marcado por desigualdades e com gigantesca parcela de sua população experimentando grandes privações, o Poder Público faz pouco pelos direitos sociais e abusa da cláusula de reserva do possível, como se a concretização desses direitos previstos na Constituição estivesse condicionada apenas a disponibilidade de verbas nos cofres públicos.

Fazendo uma crítica a forma como essa teoria é usada no Brasil, Lins (2009, p. 63) ressalta que:

No Brasil, entretanto, o princípio da reserva do possível tem, muitas vezes, exercido função de mero *topos* retórico destinado à desqualificação a priori dos direitos sociais, visto que é lançado mão à revelia mesmo da verificação da disponibilidade efetiva do livro-caixa do Estado, como se partisse do pressuposto de que o Estado não terá recursos financeiros suficientes à efetivação daqueles direitos. A pressuposição de que a alegação de ausência de recursos não necessita de demonstração acaba por conferir ao instituto certos contornos místicos.

Vale dizer que, por ser a reserva do possível matéria de defesa do Estado, a este cabe o ônus de provar o alegado.

Ainda de acordo com Lins (2009, p. 66):

O ônus de comprovar a incapacidade financeira da administração é dela própria (...) em sendo o ônus da prova um critério para a formação do convencimento e da decisão do juiz, tem-se que a mera alegação da reserva do possível em processo em que se defende a administração-ré, desacompanhada de meios de prova suficientes para demonstração da sua incapacidade financeira imediata, não a isenta do cumprimento do seu dever constitucional determinado, obrigando ao adimplemento da prestação fática em que consiste o direito social exigido.

Obviamente não se nega que a concretização dos direitos sociais tem impacto nas finanças públicas. Segundo Barcellos (2002, p. 237), é preciso ter em mente que as possibilidades materiais constituem um limite para esses direitos. A partir de uma análise fria, é perceptível que a simples existência da norma ou a refinada técnica hermenêutica não produzirão avanços na ausência de recursos financeiros para cobrir as despesas geradas por determinado direito subjetivo.

Portanto, o que não se justifica é o uso indevido da cláusula de reserva do possível por representantes do Estado, em face dos elevados valores necessários a efetivação dos direitos sociais, como desculpa para sua omissão.

4.2 Judicialização das políticas públicas e separação dos poderes

Em um primeiro momento, uma característica comum aos direitos sociais, em muitos países em que foram constitucionalizados, foi sua baixa normatividade e eficácia limitada, em virtude de sua natureza prestacional e duvidosa exigibilidade.

Segundo Bonavides (2008, p. 584), apenas mais recentemente, com a moderna teoria dos direitos fundamentais, passou-se a admitir a possibilidade do Judiciário intervir em matéria de políticas públicas, como forma de se fazer respeitar os dizeres constitucionais e concretizar os direitos sociais.

Trata-se do fenômeno da judicialização das políticas públicas, em que os indivíduos desassistidos pelo Poder Público recorrem ao Judiciário visando obter a prestação de um serviço, o qual o Estado, constitucionalmente obrigado a prestar, não o faz ou o faz de forma deficiente.

Não inclui-se dentre as competências do Poder Judiciário, nem a estipulação, nem a fixação de políticas públicas. Contudo, este não pode omitir-se quando o governo deixa de realizar mandamento constitucional na forma prescrita, haja vista que a falta do governo viola direitos fundamentais, caso em que a intervenção do Poder Judiciário visa assegurar direitos lesados (OLIVEIRA, 2006, p. 405).

A divisão do exercício do poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário nasceu como uma forma de evitar arbitrariedades, existindo como base da moderna organização do Estado.

Sendo o poder indivisível, o que realmente se reparte são as funções, a fim de que sejam desempenhadas por órgãos especializados em um mesmo plano, não

havendo subordinação entre Executivo, Legislativo e Judiciário (CUNHA JÚNIOR, 2008, p. 522).

Embora a separação dos poderes seja um importante mecanismo para a manutenção da democracia, tal princípio não deve ser invocado para depreciar direitos.

A este respeito, Andreas J. Krell (2002, p. 85) se manifesta:

Torna-se cada vez mais evidente que o vestuto princípio da separação dos poderes, idealizado por Montesquieu, está produzindo, com grande força simbólica, um efeito paralisante às reivindicações de cunho social e precisa ser submetido à uma nova leitura, para poder continuar a servir a seu escopo original de garantir Direitos Fundamentais contra o arbítrio e, hoje também, contra a omissão estatal. O Estado Social Moderno requer uma reformulação funcional dos poderes no sentido de uma distribuição para garantir um sistema eficaz de freios e contrapesos.

O que se percebe é que os planos de ação do Poder Público devem estar em sintonia com as normas programáticas e princípios constitucionais. Não ocorrendo assim, seja por omissão ou ação insuficiente, cabe ao Poder Judiciário realizar o controle judicial, tendo em vista a concretização dos direitos constitucionalmente previstos.

Assim defende Andreas J. Krell (2000, p. 55), para quem o Judiciário não excede sua competência ao julgar questões políticas no intuito de fazer cumprir a Constituição. Assim sendo, não há que se falar em violação do princípio da separação dos poderes.

As questões ligadas ao cumprimento das tarefas sociais como a formulação de políticas públicas, no Estado Social de Direito, não estão relegadas somente ao governo e à administração, mas tem o seu fundamento nas próprias normas constitucionais sobre direitos sociais; a sua observação pelo Poder Executivo pode e deve ser controlada pelo Judiciário.

O entendimento de que seria vedado ao Poder Judiciário interferir em matéria de políticas públicas muitas vezes cumpre a função de eximir o Poder Executivo e Legislativo por suas deficiências, e, não raro, apresenta-se em conjunto com a cláusula de reserva do possível.

4.3 Entendimento dos Tribunais Superiores

Como supramencionado, é comum a falha do Poder Público em dar efetividade aos direitos sociais, seja por omissão ou ação insuficiente.

Mesmo reconhecendo que um país em desenvolvimento como o Brasil não dispõe de recursos suficientes para suprir todas as necessidades da população, quando se trata do mínimo existencial de um direito fundamental, o Estado não pode invocar a reserva do possível sem que haja real impossibilidade de agir.

Esse posicionamento é o que se extrai do voto do ministro do STF Celso de Mello no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, referente à intervenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas:

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade (BRASIL, 2004, online).

Cada um dos três poderes tem responsabilidades a desempenhar no processo de efetivação dos direitos sociais, cabendo a iniciativa e execução das leis orçamentárias ao Poder Executivo e a aprovação ao Poder Legislativo. O Poder Judiciário agiria fora de sua competência caso interferisse nessa atividade discricionária do administrador.

Sobre a maior sensibilidade do Executivo em matéria de políticas públicas, Hely Lopes Meirelles (2003, p. 116) salienta que:

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

Porém, quando a atuação deficiente do Poder Executivo suprime direitos, o Judiciário torna-se competente para agir, principalmente quando se considera que em alguns hospitais, creches e escolas da rede pública é preciso ordem judicial para ser admitido.

Quanto as alegações de que a intervenção do Judiciário na efetivação de direitos fundamentais constituiria ofensa ao princípio da separação dos poderes, o STJ tem posição firmada em contrário.

É isso o que demonstra decisão do Recurso Especial 1.389.952-MT (BRASIL, 2014, online), que teve o ministro Herman Benjamin como relator:

Além disso, não há, na intervenção em análise, ofensa ao princípio da separação dos poderes. Isso porque a concretização dos direitos sociais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente importantes. Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.

Ainda em seu voto na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, o ministro Celso de Mello disserta sobre a separação dos três poderes e a incumbência do Judiciário em matéria de políticas públicas:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta Suprema Corte, em especial — a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a

integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto — consoante já proclamou esta Suprema Corte — que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei do Estado (BRASIL, 2004, online).

Tendo por base o princípio da dignidade humana, o ministro Ricardo Lewandowski do STF, como relator do RE 592.581-RS, reconheceu a legitimidade do Poder Judiciário intervir na implementação de políticas públicas:

É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o artigo 5º (inciso XLIX) da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos Poderes (BRASIL, 2015, online).

Pelas decisões emanadas nos tribunais superiores do Brasil, não há ingerência do Judiciário sobre os demais poderes, já que sua principal função é zelar pela legalidade. Por esse motivo, a alegação de violação do princípio da separação dos poderes não deve justificar o descumprimento dos direitos e garantias constitucionais, nem a cláusula de reserva do possível deve eximir o Estado de prestações no campo dos direitos sociais, sem a devida comprovação de insuficiência de recursos financeiros para a cobertura do mínimo existencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa pretendeu cientificar que a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana é a base sob a qual se funda o Estado Democrático de Direito, sendo a busca pela efetivação dos direitos fundamentais a própria razão deste existir.

Os direitos humanos positivados pela Constituição Federal de 1988 constituem cláusulas pétreas, não podendo ser abolidos por emenda à Constituição. Tais direitos não são meros objetivos da República, declarados pela Constituição como metas a serem alcançadas a longo prazo. Ao contrário, nasceram dotados de eficácia e o Estado tem obrigação de desenvolver políticas públicas visando sua efetivação, não sendo a reserva do possível justificativa válida para a omissão estatal.

Com efeito, tanto a doutrina quanto os tribunais pátrios vêm rechaçando esse argumento, uma vez que o Poder Público deve prestar aos indivíduos ao menos a menor parcela de direitos fundamentais necessários a uma vida digna. Não ocorrendo assim, o Judiciário, através de seu poder de controle, torna-se competente para obrigar os demais poderes a cumprirem os mandamentos constitucionais.

Concorde com o anteriormente exposto, concluiu-se que os direitos humanos, ao adentrarem na ordem constitucional brasileira, gozam de uma garantia superior contra quaisquer tentativas de aboli-los ou alterá-los em desfavor dos indivíduos. Por ter originado-se com esse fim, o Estado Democrático de Direito deve perseguir a efetivação dos direitos fundamentais, não podendo escusar-se de fazê-lo. No que diz respeito aos direitos sociais, que demandam dinheiro em caixa para o financiamento de políticas públicas, o Estado não poderá alegar falta de recursos sem comprovar o suficiente ao menos para a cobertura do mínimo existencial. Havendo omissão ou incompetência por parte do Executivo ou Legislativo, o Judiciário julgará o caso concreto, decidindo-se conforme os mandamentos constitucionais e um juízo de proporcionalidade, não constituindo sua atuação violação a separação dos poderes.

JUDICIALIZATION OF PUBLIC POLICIES

Natalia Ramalhete dos Santos
Prof. M.a Mariana Mutiz de Sá

ABSTRACT

Considering the persistent low quality of services offered by the government and the increasing use of the Courts as a protection against omissions and inefficiency of the other branches of government in this matter, the present research focused on the comprehension of the phenomenon of the judicialization of social rights. Through bibliographic revision of qualitative nature, the origin and evolution of fundamental rights have been analysed, as well as the higher degree of importance they received after being incorporated in the national constitutional order, possessing a superior warranty against any attempt to amend or abolish them in any way unfavourable to individuals. Thus, it was inferred that the materialization of the principle of human dignity is the reason of being of a Democratic State, with the Government being denied the power to invoke the reserve of the possible clause to avoid granting society the minimum fundamental rights necessary to a decent life, and also being subject of the control of the Courts, that has the power to compel the Executive and the Legislative branches to follow all the constitutional orders, without violating the separation of powers.

Key-words: Fundamental rights; Social rights; Reserve of the possible; Existential minimum; Judicial control.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.389.952-MT. Relator Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/informativos/ramosdedireito/informativo_ramos_2014.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45. Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.581-RS. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/592581.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Bahia: JusPODIVM, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

KRELL, Andreas Joachim. Controle Judicial de serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **A Constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2000.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

JEFFERSON, Thomas. Declaração de Independência dos Estados Unidos da América. Disponível em: <http://www.arqnet.pt/portal/teoria/declaracao_vport.html>. Acesso em: 11 fev. 2019.

LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais: uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva. **Revista de Informação Legislativa**, v.46, n. 182, p. 51-74, abr./jun. de 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/194915>>. Acesso em: 15 maio 2019.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARMENTO, Daniel. A igualdade étnico-racial no direito constitucional brasileiro. In: Jonas Zoninsein (org.). **Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.