

## TUTELA DOS DIREITOS SOCIAIS: OMISSÃO ESTATAL, MEDIDAS ESTRUTURANTES E GASTOS PÚBLICOS

*Raul Macêdo Costa\**

**RESUMO:** O presente ensaio versa sobre a exigibilidade dos direitos fundamentais sociais, defendendo a função do Poder Judiciário em efetivar esses direitos em caso de omissão do poder público a partir das medidas estruturantes. Após demonstrar que a constituição federal assegura a efetivação e exigibilidade dos direitos fundamentais, este artigo defende a adoção das medidas estruturantes como meio de, progressiva e dialogicamente, efetivar os direitos mais desprezados na história do Brasil, os direitos fundamentais sociais. Trata-se de uma pesquisa que busca trazer novos debates e, à vista disso, esmiúça-se nas críticas à judicialização da política, ao passo que aborda questões fiscais e econômicas da realidade brasileira. O método utilizado é prioritariamente da pesquisa bibliográfica, trazendo pontos de vistas tanto favoráveis quanto contrários ao do Autor. Além disso, busca se comunicar com a realidade social, trazendo inúmeros dados e estatísticas, sem ignorar a jurisprudência nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos fundamentais; Medidas Estruturantes; Gastos públicos.

**ABSTRACT:** The present essay addresses the enforceability of fundamental social rights, seeking to reinforce the role of the Judicial Power concerning the safeguard of the aforesaid rights, in the event of omission by the public authorities, through the employment of structured measures. Subsequently to demonstrating that the Federal Constitution ensures the observance of the effectiveness and enforceability of fundamental rights, this essay will uphold the adoption of structured measures, in order to, progressively and dialogically, actualize the most neglected rights in the history of Brazil, the fundamental social rights. This research seeks to inspire new discussions, and on account of this, it analyses in detail the criticisms to the judicialization of politics, while approaching the fiscal and economic issues intrinsic to the social reality in Brazil. The methodology used to develop this paper was, primarily, bibliographic research, demonstrating different points of view, both favorable and contrary to that of the Author. In addition, numerous data and statistics were used, in order to provide a more truthful perspective of Brazil's social reality, as well as the national jurisprudence.

**KEYWORDS:** Fundamental rights; Structuring Measures; Government spending.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Limites à exigibilidade dos direitos fundamentais: Os processos estruturantes como melhor resposta; 3. Separação de poderes e representação democrática; 4. Medidas estruturantes: alguns dos desafios fiscais e orçamentários presentes na realidade brasileira; 4.1. Entendimento das cortes Superiores – Recurso Especial nº 1.185.474 – SC e Recurso Extraordinário nº 592581/RS; 4.2. Alto endividamento e déficit público dos estados. 4.3. Alto

---

\* Graduando em Direito pela Universidade Federal da Bahia, ingresso em 2016.1, turno diurno. Endereço eletrônico: Raulmcosta@outlook.com

endividamento e déficit público da União: Reserva do possível? 5. Considerações finais; 6. Referências bibliográficas.

## 1 INTRODUÇÃO

É interessante notar que os direitos humanos, defendidos arduamente pelos setores democráticos tanto da esquerda quanto da direita, se solidificaram como bastião reformista e transformador apenas após o fracasso de visões mais idealistas, como é o caso do socialismo (MYON, 2014, p. 61) (SANTOS, 1997, p. 11-12).

Nesse contexto, ao contrário de uma revolução, seus defensores, em geral, buscam reformas estruturais com a finalidade de efetivar certos direitos considerados basilares. O objetivo não é superar o Estado de Direito ou suprimir o regime capitalista, mas tão somente realizar determinadas mudanças estruturais.

Essa visão, no âmbito interno dos estados, se nota pela criação de uma constituição garantidora de inúmeros direitos, limitadora dos poderes estatais e dotada de considerável poder normativo.

O Brasil, é claro, não se afastou dessa nova realidade constitucional, uma vez que os direitos fundamentais, previstos na constituição federal de 1988, são bem mais do que letra morta ou mero conselho para os legisladores e gestores, representando, em verdade, as normas de maior valor no ordenamento jurídico brasileiro, o que demonstra o quão marcante e transformadora foi a constituição brasileira<sup>1</sup>.

Ocorre que, por tratar-se de uma constituição analítica, dirigente, de natureza social, objetivando a promoção da transformação da realidade, é evidente que isso ensejou não só a constante judicialização da política<sup>2</sup>, como também discussões profundas sobre a efetividade das normas fundamentais, em especial, dos direitos sociais, previstos essencialmente no artigo 6º da constituição federal<sup>3</sup>.

Entre as teorias formuladas, há ainda aquelas que defendem a inexistência de uma efetiva força normativa dos direitos sociais, pondo em xeque a capacidade do poder judiciário de garantir a efetividade desses direitos (GROSMAN, 2008, p. 17-18) e, com essa mentalidade,

---

<sup>1</sup> Entre tantos doutrinadores que defendem essa ideia, segue as palavras de Ingo Sarlet (2015, p. 70): “[...] a despeito da existência de pontos passíveis de crítica e ajustes, os direitos fundamentais estão vivenciando o seu melhor momento na história do constitucionalismo pátrio, ao menos no que diz com seu reconhecimento pela ordem jurídica positiva interna e pelo instrumental que se colocou à disposição dos operadores do Direito, inclusive no que concerne às possibilidades de efetivação sem precedentes no ordenamento nacional”..

<sup>2</sup> Fenômeno mundial que ganhou força após a 2ª guerra mundial, decorrente da nova realidade constitucional, ou seja, tanto da criação de Constituições analíticas, garantidora de inúmeros direitos fundamentais, quanto da criação de Tribunais Constitucionais, o que ensejou o surgimento de inúmeras demandas judiciais almejando a efetivação desses direitos. Dessa forma, a judicialização se visualiza quando uma decisão judicial se envolve em situações que competiriam, em tese, ao Legislativo ou Executivo decidirem.

<sup>3</sup> Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.

contribuindo para a manutenção do *status quo*, qual seja: a existência de grave e progressiva desigualdade social e negação de direitos básicos.

Esse caminho, mais fácil e cômodo, sem dúvidas, não foi o seguido pelo constituinte, que fixou entre os objetivos fundamentais do Estado brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do bem, a erradicação da pobreza e ainda a diminuição das desigualdades sociais. Deste modo, é completamente incompatível com a constituição cidadã qualquer teoria que não reconheça o caráter normativo dos direitos fundamentais sociais.

É mais que notório, todavia, que a realidade brasileira, 30 anos após a edição da constituição de 1988, está cada vez mais distante do que preceitua a lei fundamental (JOBIM, 2013, p. 172).

A título de informação, o Brasil tem 33 milhões de pessoas sem moradia (AUGUSTO, 2018), número que subiu desde a crise de 2015. E não é só, o número de crianças e jovens que têm seus direitos básicos negados é alarmante, segundo estudo da UNICEF, 60% das crianças e jovens brasileiros vivem em estado de pobreza, isto é, são privados de algum direito essencial (ONU BRASIL, 2018).

Essas flagrantes violações ao que determina a constituição federal, assim como muitas outras não citadas, acabam por descredibilizar não só a constituição, como também a própria democracia<sup>4</sup>.

Além disso, a adoção do neoliberalismo – e da austeridade - no Brasil e no mundo, com privatizações, redução significativa de impostos para os mais ricos, fragilização das relações trabalhistas, empobrecimento da classe média, vem apresentando seu efeito mais nefasto nas sociedades contemporâneas: enquanto exige maiores investimentos sociais por parte do Estado em razão do empobrecimento da população; a diminuição da arrecadação e o aumento vertiginoso do endividamento público impedem, em tese, que o Estado concretize os direitos fundamentais satisfatoriamente.

É como se não houvesse alternativa para os estados: ou ocorre a diminuição dos direitos ou o país irá à falência, conforme afirmou o atual presidente da república em diversas entrevistas (FOLHA DE S. PAULO, 2019), e foi tão arduamente repetido pela ex-primeira-ministra britânica Margaret Thatcher que até ganhou o acrônimo de TINA, “there is no alternative”.

---

<sup>4</sup> Essa “demonização” já vem sendo alertada por inúmeros juristas, como o caso de Samuel Myon (2018), que reforça e demonstra os perigos de ignorar ou rejeitar a defesa das pautas econômicas e sociais. Não é de se surpreender, destarte, a força cada vez maior de movimentos reacionários, que com suas afirmações simplistas, conseguem aliciar parte relevante da população, debilitando o Estado de Direito. Inclusive, Yascha Mounk (2019, edição kindle, parte 1, capítulo 3) apresenta uma pesquisa em sua mais recente obra na qual os norte-americanos são perguntados se consideram essencial viver em uma democracia. Na pesquisa fica evidente que os que consideram importante viver em uma democracia diminui a cada década de nascimento. Enquanto 70% dos que nasceram na década de 30 consideram essencial, apenas 29% dos que nasceram na década de 80 consideram isso. Embora isso seja desencadeado por muitos fatores, é certo que o aumento da desigualdade, o enfraquecimento do bem-estar social e a redução dos direitos trabalhistas são aspectos que não podem ser ignorados.

Ocorre que, em diversos momentos, tais medidas de austeridade – assim como a omissão em garantir os direitos sociais - vão de encontro às normas esculpidas na constituição federal, o que traz discussões sobre a força normativa da lei fundamental, pois se a constituição não recomenda, e sim impõe programas, objetivos e deveres ao poder público, como coibir tais violações?

Certamente tal enfrentamento deve partir prioritariamente do ativismo social e do ambiente legislativo, mas quando ausentes ou inexpressivas tais forças, o Poder Judiciário não pode adotar um papel conivente e permitir as reiteradas violações ao que estabelece a constituição.

Assim, o que se defende no presente artigo é uma atitude mais proativa do Poder Judiciário, mas não um ativismo “super-herói” ou ilimitado, e sim uma atitude contramajoritária para se efetivar as normas fundamentais sem desconsiderar o necessário diálogo com os outros poderes e com toda a sociedade.

Nesse sentido, é evidente que o Poder Judiciário não pode impor ou exigir a efetivação dos direitos fundamentais sem a devida consideração aos gastos públicos: nem uma atitude submissa às decisões orçamentárias do poder público, nem a desconsideração ao fato de que o dinheiro é um recurso escasso.

No momento atual – agravado pela pandemia do novo Coronavírus -, os estados e municípios brasileiros estão em situações financeiras delicadíssimas, ao passo que efetivar satisfatoriamente os direitos fundamentais exige o devido enfrentamento aos motivos determinantes que levaram ao endividamento público e à diminuição da arrecadação dos entes estatais<sup>5</sup>.

Ou seja, para uma concretização realmente satisfatória dos direitos fundamentais não basta adotar o posicionamento de que determinado direito fundamental deve ser garantido e impor tal efetivação ao poder público, é preciso trabalhar com a realidade de que os recursos públicos atuais são insuficientes para efetivar todos os direitos fundamentais, e buscar formas de superar progressivamente essa realidade, o que também pode ser feito a partir do Poder Judiciário.

Um passo importante, sem dúvidas, foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 655) ajuizada pela FENAFISCO com o objetivo de combater a regressividade do sistema tributário brasileiro, Ação que revela que o Judiciário também dispõe de instrumentos e caminhos para enfrentar as diversas inconstitucionalidades estruturais.

Afirma-se, desde já, que a tese defendida por esse trabalho envolve a adoção das medidas estruturantes pelo Poder Judiciário, instrumento trazido à tona pelo norte-americano Owen Fiss.

---

<sup>5</sup> Focar-se apenas na questão da efetivação dos direitos sociais sem tocar na questão orçamentária é permitir que o debate fiscal seja conduzido pelos críticos ao Estado de bem-estar social.

Fiss (2004) afirma que a *structural reform* é uma das formas de o Judiciário dar significado aos valores públicos, isto é, resolver os conflitos, mas ao revés do modelo tradicional de resolução de demandas que busca a mera reparação por um dano ocasionado, na medida estruturante o Magistrado deve buscar reestruturar a organização da burocracia estatal para eliminar o dano ou ameaça aos direitos e valores presentes em uma sociedade<sup>6</sup>.

Ressalta-se que será demonstrado ao longo do artigo o motivo da preferência pela aplicação das medidas estruturantes no Brasil ao se analisar outras teses sobre a exigibilidade dos direitos sociais, fazendo o necessário cotejo analítico com o entendimento dos tribunais superiores e a realidade fiscal e econômica do Estado brasileiro.

## **2 LIMITES À EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: OS PROCESSOS ESTRUTURANTES COMO MELHOR RESPOSTA**

Parcela da doutrina costuma dividir os direitos fundamentais em direitos de defesa, que seriam os direitos civis e políticos, impondo uma abstenção do Estado, e direitos positivos, que seriam os direitos sociais, nos quais é necessária uma atitude promocional do ente estatal, como educação e saúde (FERNÁNDEZ, 2010, p. 33).

Assim, na visão tradicional, as liberdades e garantias individuais, como impõem uma abstenção do Estado, são plenamente justificáveis quando ocorrem violações.

Já no caso dos direitos sociais, pela necessidade de gastos públicos e as formas teoricamente variadas de efetivar esses direitos, há vozes que afirmam no sentido da impossibilidade de judicialização, permitindo à burocracia estatal transformar a obrigação constitucional de se efetivar a dignidade de parcela significativa da população em mera discricionariedade, algo muito criticado por Ferrajoli (2011, edição kindle, parte 1, capítulo 5).

É essencial esclarecer que todos os direitos impõem gastos, essa distinção, então, mostra-se falha, pois praticamente todo direito impõe obrigações positivas por parte do Estado (HOLMES; SUSTEIN, 2000, edição Kindle, capítulo um).

Para entender isso basta pensar no acesso à justiça: apenas a existência do tribunal impõe um custo considerável para o erário. O orçamento do Tribunal de Justiça baiano, por exemplo, foi alçado em mais de dois bilhões de reais no ano de 2018<sup>7</sup>.

Percebe-se, de pronto, que essa divisão em direitos prestacionais, que seriam os direitos sociais, e não prestacionais, os direitos civis e políticos, decorre mais de um preconceito ou simplismo do que das circunstâncias fáticas. Nesse sentido, relevante a contribuição de Victor Abramovich (2005, p. 192):

---

<sup>6</sup> Nessa obra, Owen Fiss explica, em sua visão, o que seriam as *structural reform*, de modo que as nomenclaturas por nós utilizadas são medida estruturante ou processo estruturante.

<sup>7</sup> **Lei 13.833/2018 BA.** A Lei Orçamentária Anual do estado da Bahia fixou os gastos para o TJ-BA em 2.478.673.000 bilhões de reais.

Dada a interdependência dos direitos civis e políticos com os direitos econômicos, sociais e culturais, em muitos casos as violações dos primeiros afetam também os segundos, e vice-versa. A contundente diferenciação entre ambas as categorias costuma desvanecer quando se procura identificar a violação dos direitos em casos concretos.

Portanto, é impositiva a possibilidade de judicialização dos direitos fundamentais sociais, havendo, inclusive, uma considerável identidade entre os diversos direitos.

Mostra-se imprescindível, contudo, definir qual é esse grau de justiciabilidade, uma vez que ao contrário das situações que impõem mera abstenção ou nos casos em que a solução já vem prescrita no ordenamento, algo é inegável: no caso dos direitos classificados como sociais a situação é seguramente mais complexa.

O ex-ministro do STF, Eros Grau, por exemplo, já defendeu o entendimento de que os direitos sociais, em face da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, também são direito público subjetivo, isto é, toda pessoa tem o direito de cobrar do Estado a fruição individual dos direitos sociais e econômicos (GRAU, 1997, 294 e ss.).

Embora esse entendimento encante, é indubitável que em nosso país isso é algo inaplicável; o número de violações é tamanha que não há condições fáticas e jurídicas para sua aplicação em relação a todos os direitos sociais, além de representar um alto risco orçamentário, vez que é indubitável que a baixa carga tributária brasileira para os mais ricos – incluindo isenções, perdões de dívidas e a conivência com a sonegação de diversas figuras influentes – obsta a implantação de um verdadeiro Estado do bem-estar social no momento (FAGNANI; ROSSI, p. 157-158).

Ademais, deve ser respeitado o papel primordial da burocracia estatal na promoção dessas prestações, na medida em que é o poder público o responsável pela formulação e gestão do orçamento.

Embora entendemos ser possível a intervenção do Poder Judiciário no orçamento e nas políticas públicas (ou na falta delas), é certo que isso não pode ser feito de forma radical e temerária.

E daí decorre a importância das medidas estruturantes nos casos de omissão, prestação insuficiente ou má qualidade na efetivação dos direitos fundamentais, um modelo dialógico que prega um ativismo judiciário equilibrado, buscando a promoção progressiva dos direitos fundamentais.

As medidas estruturantes caracterizam-se por uma intervenção judicial na burocracia estatal ou até mesmo em organizações privadas, visando não à mera reparação pelo dano sofrido<sup>8</sup> por um grupo de indivíduos, o que seria algo relativamente simples e potencialmente ineficaz, mas sim a reestruturação dessa entidade do poder público para que a solução

---

<sup>8</sup> Importante lembrar que tanto a comissão, quanto a omissão é capaz de causar danos. Como já se afirmou ao longo do presente artigo, consideramos as omissões do Poder Público, em geral, algo mais gravoso para a população brasileira quando se trata de direitos sociais.

encontrada corrija a inconstitucionalidade ou ilegalidade causadora de determinado litígio (VITORELLI, 2018, p. 8)<sup>9</sup>.

Busca, assim, cessar o comportamento ou omissão que suscitou determinado litígio, remodelando a instituição que originou o conflito. O processo estruturante não é pensado para reparar os erros do passado, mas sim para melhorar o presente e o futuro.

Ressalta-se, ainda, que os litígios estruturantes fogem da visão tradicional das demandas, pois se tratam de litígios irradiados, com soluções e discussões consideravelmente complexas, sendo compostas de diversas possibilidades e considerações políticas e econômicas, o que os afasta do binômio ilícito-lícito (VITORELLI, 2018, p. 3-4).

Entendemos, portanto, que não vem se mostrando efetiva no Brasil a judicialização singular baseada na ideia de que todos os direitos sociais são direitos públicos subjetivos<sup>10</sup>.

Na verdade, essas demandas judiciais terminam por favorecer os argumentos que são antagônicos a judicialização, uma vez que ao contrário de mais investimento por parte do poder público, o que muitas vezes ocorre é o judiciário escolher quem será agraciado com determinado direito.

Foi possível visualizar isso, por exemplo, na difusão considerável de ações individuais postulando vagas para crianças em creches de São Paulo. Ao contrário do aumento de vagas, o que sucedeu foi a total desconsideração do critério administrativo que ditava as prioridades de forma objetiva, e prevalecendo, assim, uma lógica injusta de que quem demandasse em juízo primeiro teria a vaga na creche, algo que até tem aparência de êxito, mas não soluciona o problema (VITORELLI, 2018, p. 8-10)<sup>11</sup>.

Em vista de tudo isso, concluímos serem os processos estruturantes mais aptos para a transformação da realidade social, uma vez que objetiva a reestruturação do poder público, buscando “concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos” (DIDIER; ZANETE; DE OLIVEIRA, 2017, p. 355).

No caso da referida ADPF 655 ajuizada pela FENAFISCO, por exemplo, caso aplique as medidas estruturantes, o Judiciário tem a chance de se debruçar em inconstitucionalidades estruturais referentes ao sistema tributário, havendo o potencial de amplificar a arrecadação estatal e viabilizar, mesmo que indiretamente, uma maior efetivação dos direitos fundamentais sociais.

---

<sup>9</sup> Ressalta-se que apesar de o Autor considerar as medidas estruturantes diferentes do processo civil de interesse público pelo fato de este não implicar, fatalmente, a reestruturação de uma organização. Consideramos, entretanto, que no momento em que o poder público é obrigado a garantir efetiva e progressivamente os direitos sociais, é inevitável que ocorra a reestruturação desse ente ou poder estatal.

<sup>10</sup> Muito menos a ideia de que não são justiciáveis. Deve-se procurar um meio termo capaz de garantir a efetivação progressiva dos direitos fundamentais.

<sup>11</sup> Na ação civil pública tombada sob o número 0150735-64.2008.8.260002, proposta no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo por associações da sociedade civil, foi alcançado, de forma negociada, o compromisso do Município de São Paulo de criar, no mínimo, 85.500 novas vagas em creche até 2020, demonstrando um *case* de sucesso das medidas estruturantes em garantir determinada política pública e um direito básico das crianças que necessitavam dessas vagas.

Aliás, há vozes relevantes que afirmam que a melhor forma de o Supremo Tribunal Federal aplicar as medidas estruturantes é a partir da arguição de descumprimento de preceito fundamental (JOBIM, 2013, p. 30). Isso porque, trata-se de um remédio eficaz na intervenção e reestruturação de certas ordenações do poder público, adequando-as e eliminando aquilo que é contrário ao que está posto na constituição.

É certo, todavia, que por pregar um ativismo judicial, mesmo que moderado e dialógico, muito se fala sobre a possibilidade dos tribunais brasileiros tratarem de tais situações complexas a partir das medidas estruturantes, pois há quem diga que a suposta indefinição do conteúdo dos direitos sociais torna esse tema eminentemente político<sup>12</sup>, bem como que decisões “estruturantes” tendem a violar o princípio democrático e a separação de poderes.

### 3 SEPARAÇÃO DE PODERES E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

Os críticos às medidas estruturantes contestam a legitimidade do poder judiciário de intervir em outros entes estatais, acusando-o de atuar, em suma, onde não deveria. Essa crítica, sem dúvidas, é uma dentre as mais relevantes e precisa ser refletida, pois o Judiciário não pode ter a liberdade de agir sem limites (o que é diferente de não se manter omissos quando ocorrem violações aos direitos fundamentais).

Decerto, o papel prioritário na efetivação das políticas públicas, na gestão orçamentária e na escolha de organização dos entes, órgãos e instituições dos poderes legislativo e executivo é desses próprios entes, de modo que o Poder Judiciário só deve agir nas ocasiões em que houver violação ou ameaça a norma fundamental.

Ou seja, a atuação do Poder Judiciário deve acontecer quando a burocracia estatal se nega ou se omite em efetivar os direitos fundamentais ou mesmo os viola de forma comissiva.

De todo modo, seria radiante se a burocracia estatal atuasse de forma mais ativa na progressiva diminuição da extrema pobreza e da desigualdade que se encontra em nosso país, efetivando os direitos fundamentais da população, mas como isso não vem ocorrendo (OXFAM, 2017)<sup>13</sup>, se mostram imprescindíveis às medidas estruturantes.

Assim, defende-se que o Poder Judiciário precisa honrar seu dever e não se eximir de atuar como guardião da constituição federal, como preceitua o próprio texto da lei fundamental.

Em que pese o princípio da separação de poderes, entende-se que uma atuação ponderada e dialógica não ofende essa importante norma, vez que impõe a construção de um

---

<sup>12</sup> Embora haja quem defenda essa impossibilidade de judicialização em razão da suposta indefinição do conteúdo com respeitáveis argumentos (LEITE, 2018, p. 333-335), entendo que não merece retoques o entendimento trazido pelo Doutor Miguel Calmon Dantas (2011, p. 276), ao afirmar e demonstrar que a mera indeterminabilidade não é empecilho para a judicialização desses direitos.

<sup>13</sup> Esse respeitado relatório, publicado em 25 de setembro de 2017, traz a infeliz constatação de que a desigualdade vem aumentando no Brasil desde 2016, apontando, ainda, que o Brasil é 9º mais desigual do mundo e o 3º mais desigual da América Latina e Caribe. Além disso, afirma que é o país do mundo que mais concentra renda na parcela 1% mais rica.

caminho que possibilita a efetivação progressiva dos direitos fundamentais sem desconsiderar o papel precípua dos outros poderes.

O Poder Judiciário logicamente integra e participa ativamente do Estado Democrático de Direito e também tem um importante papel a cumprir, de modo que impor ao poder público que efetive os direitos fundamentais não representa violação ao princípio democrático nem a separação de poderes; em verdade, favorece o diálogo e fortalece a constituição.

Inclusive, com a finalidade de incentivar a cooperação entre os poderes e a resolução adequada da questão posta, o judiciário deve privilegiar sempre a busca de um negócio jurídico processual para adaptar o procedimento a situação complexa posta, e também acordos no viés material, ou seja, um acordo entre o Estado<sup>14</sup> e os legitimados presentes na lide, resolvendo e conduzindo o litígio de forma negociada; isso tanto na fase de conhecimento, quanto durante a execução (FISS, 2004, p. 124-128)<sup>15</sup>.

Essa busca de uma transação e de negócios jurídicos processuais diminuem consideravelmente a animosidade entre os poderes e as partes, permite um resultado mais célere, e, quando ocorre, traz uma decisão que fortalece a constituição e colabora para a concretização de direitos fundamentais. Nesse sentido, afirmam Marco Antônio e Rodrigo Gismondi ao tratar dos negócios jurídicos processuais (2017, p. 159):

Diante da complexidade das situações jurídicas enfrentadas na tarefa, há determinados negócios jurídicos processuais que têm se mostrado extremamente úteis à eficiência processual em demandas de interesse público, facilitando o processo de superação da crise fático-jurídica existente e o alcance de melhores resultados práticos.

Entendemos, além disso, que a execução forçada é a *ultima ratio*, pois o acordo facilita o diálogo, a solução do litígio e apresenta ainda mais respeito ao princípio da separação de poderes (RODRIGUES; GISMONDI, 2017, p.161).

Ressalta-se, contudo, que se não ocorrer um acordo entre as partes – não é incomum o poder público evitar qualquer tipo de colaboração - e houver possibilidades fáticas e jurídicas, o Poder Judiciário não deve se abster de uma atuação ativa.

Outro aspecto democrático e inclusivo que deve ser adotado pelo Judiciário é a realização de audiências públicas com especialistas e comunidades afetadas, pois democratiza o espaço, traz inúmeras visões sobre o litígio, bem como permite uma maior aproximação do processo com os verdadeiros afetados, o que muitas vezes sequer se verifica no processo legislativo<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Não custa apontar que as medidas estruturantes também são aplicáveis em situações que o dano foi causado por entes privados: basta lembrar do trágico caso da barragem de brumadinho.

<sup>15</sup> Visão da qual diverge Owen Fiss ao apontar que a desigualdade entre as partes contamina o processo de negociação e impede a realização da justiça.

<sup>16</sup> Basta lembrar que a reforma do Ensino Médio, realizada a partir da medida provisória Nº 748/2016, sancionada em fevereiro de 2017 pelo ex-presidente Michel Temer foi realizada sem qualquer debate não só com a população, como também com a maior parte do corpo técnico estatal especializado na área. Reforça isso, o fato de que houve parecer de Ricardo Janot, à época, Procurador Geral da República, a favor da declaração de inconstitucionalidade da reforma, pois considerou que a medida provisória não é o instrumento correto para se realizar uma reforma

Destarte, é possível resumir um processo estruturante dialógico e ponderado como o que respeita o papel prioritário da burocracia estatal na efetivação dos direitos fundamentais, busca que os envolvidos resolvam o litígio consensualmente – sem abdicar da necessidade de efetivação dos direitos - e, por fim, tenta alargar ao máximo o número de interessados que participam e opinam no litígio, seja por meio de audiências públicas (JOBIM, 2013, p. 131-134), seja por meio de ações dando maior publicidade ao processo (JOBIM, 2013, p. 142-144).

Os juristas que discordam do ativismo judicial apontam que ele termina por concretizar uma espécie de supremacia judicial, em que o Judiciário se sobrepõe aos outros poderes, e fica com a “última palavra” sobre diversas questões de interesse da sociedade.

Afirmam, ainda, deve ser valorizada a “dignidade” da legislação, ao passo que “excluir” dos debates parlamentares várias questões controversas representa algo elitista e antidemocrático.

Nessa perspectiva de valorização do legislativo, vale trazer as palavras de Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015, p. 179) ao tratar das ideias de Jeremy Waldron:

Assim, excluir da deliberação parlamentar as questões que envolvem esses desacordos sobre direitos apenas revela uma atitude elitista e antidemocrática, na medida em que impede a participação ampla da população no debate, por meio de seus representantes eleitos.

Entendemos, contudo, que é esse tipo de pensamento que cerceia tanto minorias quanto maiorias desmobilizadas e excluídas. O judiciário não deve intervir, é assunto de política, eles afirmam, enquanto isso os problemas sociais aumentam e nada pode ser feito, pois foi a “vontade popular”<sup>17</sup>.

Para se entender a magnitude do problema da representatividade, apesar de o Brasil ter 33 milhões de pessoas sem moradia, como já citado no início do trabalho, não há um representante sequer de movimentos sem teto no Congresso Nacional.

---

dessa magnitude, assim como a demissão do presidente da Comissão Bicameral do Conselho Nacional de Educação sobre a Base Nacional Curricular Comum (BNCC), César Callegari, inconformado com a reforma unilateral realizada por Temer.

<sup>17</sup> Ocorre que a própria democracia se tornou, em muitos países, antidemocrática. Uma atuação mais ativa do Poder Judiciário é um caminho, muitas vezes, em prol da conservação do Estado Democrático de Direito. Pesquisa recente realizada por Martin Gilens e Benjamin Page, trazida por Yascha Mounk (2019, edição kindle, parte 1, capítulo 2), investigou quais os grupos têm mais influência em 1779 questões de políticas públicas em um intervalo de vinte anos nos Estados Unidos. O resultado é que a opinião do cidadão médio exerce um resultado estatisticamente desprezível nas políticas públicas. As decisões são principalmente tomadas pelas posições das elites econômicas e grupos de interesse organizado, ou seja, a conclusão é que na suposta democracia mais sólida do mundo, a maioria não decide; Noam Chomsky, no mesmo sentido, afirma que a partir da década de 70, com o avanço neoliberal, os partidos democrata e republicano deram uma guinada à direita, enquanto este, para piorar, foi totalmente entregue aos ricos e às grandes corporações, se tornando uma “insurgência radical”, pois só assim consegue mobilizar parcelas do eleitorado, como supremacistas, classe média branca empobrecida, entre outras, ao passo que o partido democrata se tornou o que antes se entendia como “republicanos moderados”. (CHOMSKY, 2019, P. 287-288).

Enquanto isso, a bancada ruralista tem, na atual legislatura, 226 deputados federais e 27 senadores, ou seja, 42,59% dos congressistas, sem representar, quantitativamente, parcela minimamente relevante da população (CORREA, 2018).

Outrossim, a eleição no Brasil vem histórica e progressivamente sendo decidida pelo dinheiro, o que alimenta o aumento das desigualdades sociais e o corte de investimentos públicos para quem realmente necessita.

A OXFAM, em relatório recente, afirmou que em 2014 o Brasil elegeu o parlamento mais rico da sua história, quase metade dos parlamentares têm renda superior a um milhão de reais (OXFAM, 2017, p. 70).

Atualmente, 48,85% dos eleitos têm patrimônio milionário, número progressivo desde 2002 (REIS, 2014). Enquanto isso, metade dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras precisam sustentar suas famílias com menos do que um salário mínimo (SILVEIRA, 2017).

A disparidade é tamanha que o governador eleito do Distrito Federal pelo MDB, Ibaneis Rocha, que financiou sua própria campanha, reconheceu que a disputa no modelo atual é desigual (CARAM, 2018).

Essa realidade brasileira impõe uma atuação mais ativa por parte do Poder Judiciário, posto que os direitos fundamentais não são (ou não deveriam ser) concretizados apenas a partir da discricionariedade da burocracia estatal e seus agentes<sup>18</sup>.

As medidas estruturantes derivam de uma real necessidade do Brasil atual<sup>19</sup>, não representado, em hipótese alguma, se utilizada da maneira aqui proposta, ou seja, dialógica e moderada, uma atitude elitista e violadora da representação democrática, mas sim um importante instrumento de trazer ao debate os que não têm voz, oxigenando o debate nacional.

#### **4 MEDIDAS ESTRUTURANTES: ALGUNS DOS DESAFIOS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIOS PRESENTES NA REALIDADE BRASILEIRA**

Apesar de defendermos a adoção das medidas estruturantes no Brasil, é certo que há alguns desafios a serem superados para a sua devida aplicação, entre eles, um dos mais delicados é a questão fiscal e orçamentária: a adoção das medidas estruturantes em regra exige gastos públicos e, no momento atual, o cenário passado ao povo brasileiro é de que a União, os estados e os municípios encontram-se endividados e com orçamentos comprometidos.

---

<sup>18</sup> Gargarella (2017, p. 57) aponta que apesar de ter sido acrescido inúmeros direitos ao texto constitucional, os constituintes mais progressistas não foram capazes de alterar a organização do poder, ou seja, foram garantidos inúmeros direitos, mas não foi garantido a participação satisfatória do povo no processo decisório.

<sup>19</sup> Nesse sentido, Malcolm Langford (2009, p. 117) cita uma pesquisa de Gauri e Brinks que ao analisarem a jurisprudência de cinco países, se impressionaram com a capacidade dos tribunais de não só evitar milhares de mortes, mas também melhorar a vida de muitas pessoas.

Evitar o tema “gastos públicos” é um erro comum de muitos doutrinadores que tratam da efetividade dos direitos fundamentais. Representa um equívoco, pois se trata de ignorar que a efetivação dos direitos fundamentais – e aplicação das medidas estruturantes – invariavelmente exige um dispêndio do Estado, e é certo que há uma ausência de fundos suficientes para efetivar satisfatoriamente todos os direitos fundamentais sociais esculpidos na constituição nesse momento.

Frise-se, contudo, que se trata de um quadro reversível e a maior efetivação dos direitos fundamentais pode e deve ser construída progressivamente.

Para tanto, importante que se analise criticamente o entendimento das Cortes superiores e a situação fiscal dos estados brasileiros e da União.

#### **4.1 Entendimento das cortes superiores – Recurso Especial nº 1.185.474 – SC e Recurso Extraordinário nº 592581/RS**

Na última década foi possível visualizar um posicionamento bem proativo do Poder Judiciário em diversos momentos.

No julgamento do Recurso Extraordinário 592581/RS em 2015, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, adotou-se a tese de que é possível (e lícito) que se imponha ao poder público a obrigação de fazer “consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais”, de modo que nem “o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação de poderes” são aptos a evitar a imposição dessa obrigação.

Ou seja, a Suprema Corte consignou que a suposta insuficiência de fundos não é argumento apto a afastar a obrigação constitucional de se efetivar determinado direito fundamental.

No caso em questão, foi interposto recurso extraordinário pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul contra acórdão do Tribunal de Justiça que embora admitisse a situação de precariedade e violadora de direitos fundamentais em que se encontravam os estabelecimentos prisionais, concluiu “não competir ao Judiciário determinar ao Executivo a realização de obras em estabelecimento prisional, sob pena de indevida e invasão de campo decisório reservado à Administração Pública”.

Divergindo dessa posição, o Supremo Tribunal Federal, no voto de lavra do Relator Ministro Ricardo Lewandowski, pontuou que “em nenhum momento aqui se afirma que é lícito ao judiciário implementar políticas públicas de forma ampla”, mas lhe incumbe “exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessário resistência” a modelos e opções políticas de momento “flagrantemente incompatível com os valores e princípios básicos da convivência humana”.

Trata-se de uma decisão paradigma, pois demonstra que há sim espaço e viabilidade jurídica para um ativismo judiciário progressivo e a consequente aplicação das medidas estruturantes no Brasil, embora uma consideração mais enfática em relação aos gastos públicos pudesse trazer ainda mais brilhantismo à decisão do Supremo, que afirmou, apenas, que foram gastos poucos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), assim como a ausência de fundos não é argumento capaz de infirmar a obrigação de efetivar os direitos fundamentais.

Noutro giro, foi possível vislumbrar um entendimento um pouco mais deferente às instituições políticas por parte do Superior Tribunal de Justiça, como se extrai do julgamento do Resp 1.185.474 – SC, de relatoria do Ministro Humberto Dantas.

A Corte Cidadã até estabeleceu que “a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da política”.

Todavia, firmou também que quando demonstrada a real insuficiência de recursos, não há como impor a obrigação, vez que “Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas sim de uma real insuficiência orçamentária”, mesmo porque “a tese da reserva do possível (Der Vorbehalt des Möglichen) assenta-se na ideia romana de que a obrigação impossível não pode ser exigida (impossibilium nulla obligatio est)”.

No referido caso, trata-se de recurso especial interposto pelo Município de Criciúma em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que determinou que o Município garantisse vaga em creches para todas as crianças de zero a seis anos de idade.

Embora o Superior Tribunal de Justiça tenha dado desprovimento ao recurso interposto, com os fundamentos de que a efetivação dos direitos fundamentais não decorre de um juízo discricionário dos gestores, bem como se deve privilegiar o direito fundamental – e infraconstitucional – das crianças à creche e pré-escola, salientou que em situações em que há escassez de recursos a obrigação não pode ser exigida.

Trata-se de entendimento que vem se solidificando no âmbito dos tribunais, e que representa um risco para a efetivação dos direitos fundamentais, pois conforme será abordado nos tópicos posteriores, a tendência na realidade brasileira é a ausência de recursos livres a serem manejados.

Assim, embora não deva ser desconsiderado o fato de que concretizar direitos fundamentais exigem dispêndio de verbas públicas, os próprios tribunais precisam viabilizar, juntamente com a administração pública, alternativas para fazer frente à ausência de recursos públicos, inclusive com medidas estruturantes mais profundas que permitam uma maior arrecadação pelo ente estatal ou diminuição de gastos supérfluos.

Vale pontuar, contudo, que embora medidas estruturantes sejam uma forma de ativismo judicial, são questões que não se confundem. Quando, por exemplo, o Supremo afirma que o Poder Judiciário pode impor ao ente público que faça reformas no sistema prisional, ou mesmo declare inconstitucional a situação do sistema prisional no Brasil (ADPF 347), mas sem buscar

efetivamente uma reestruturação ou intervenção em tal sistema, já é possível identificar que não se trata de uma medida estruturante.

Por outro lado, se houvesse uma determinação – acompanhada de fiscalização continuada – no sentido de que as verbas referentes ao sistema prisional deveriam ser gastas para a finalidade proposta, e ainda impor um prazo para que as unidades federativas, em conjunto com a União, agissem para alterar essa realidade - ou mesmo outorgar um plano a ser seguido -, já seria possível notar uma aplicação das medidas estruturantes.

Tal esclarecimento é importante, pois as decisões estruturantes são capazes de escapar do “lugar comum” ou da lógica tradicional de conflito, visando afastar práticas reiteradas contrárias à constituição, o que muitas vezes não se verifica no ativismo judiciário propriamente dito, que pode, aliás, se apresentar até mesmo contrário aos preceitos fundamentais.

#### **4.2 Alto endividamento e déficit público dos estados**

Embora não devamos nos ater a ultrapassada dicotomia que divide os direitos em prestacionais e não prestacionais, como já afirmado ao longo do texto, algo é inequívoco: os direitos sociais, em geral, exigem uma atuação mais ativa do Estado<sup>20</sup>, fato que aumenta despesas e impõem custos, o que embora não seja impeditivo para sua efetivação progressiva, não pode ser ignorado pelo Judiciário.

Com efeito, a diminuição na arrecadação de impostos, que é a principal forma de receita do Estado brasileiro, assim como o alto dispêndio com pessoal, que se trata do gasto mais relevante dos chamados “gastos obrigatórios”, são questões que vem onerando cada vez mais as unidades federativas brasileiras, o que, aliado a outros fatores, acarreta um nível de endividamento alarmante em alguns estados<sup>21 22</sup>.

Para se compreender melhor a dimensão do problema, alguns estados brasileiros têm quase 80% do seu orçamento comprometido com custeio de pessoal ativo, inativo e pensionistas, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, além disso, a dívida de vários estados ultrapassa 100% da sua receita, o que já demonstra o nível de instabilidade econômica.

Ressalta-se que, em média, o gasto com pessoal chega a 57,2% da RCL<sup>23</sup> dos entes da federação, número expressivo.

---

<sup>20</sup> É patente que também podem se vislumbrar violações aos direitos sociais em atos comissivos, e mesmo em leis e atos normativos estatais. Todavia, estamos nos atendo aqui, principalmente, aos casos de omissão estatal na efetivação desses direitos.

<sup>21</sup> Segundo estudo feito pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Aplicada) (2018), a dívida dos estados chegou a 790 bilhões de reais ao final de 2017 (terminou 2018 com um valor maior que R\$ 900 bilhões), sendo que apenas São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul são responsáveis por 75% dessa dívida. Pesquisa mostra que dívidas estaduais fecharam 2017 em R\$ 790 bilhões, (VERDELIO, 2018).

<sup>22</sup> Estudo realizado pela FIRJAN (2017) em abril de 2017 demonstra a grave crise fiscal que se encontram alguns estados brasileiros.

<sup>23</sup> Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas anuais, deduzidos alguns itens.

Portanto, a crise fiscal de alguns estados brasileiros constitui um grande desafio a investimentos satisfatórios em direitos sociais, representando uma questão de intrincada solução no âmbito do Poder Judiciário, pois a falta de recursos não pode ser desconsiderada.

Em verdade, uma intervenção muito custosa pode até mesmo ser um “tiro no pé”, na medida em que pode acentuar a difícil situação de alguns estados, vez que, como é sabido, os recursos financeiros são finitos e limitados, o que enfatiza ainda mais a importância de se ater à realidade econômica, e de o Judiciário – juntamente com toda a sociedade – buscarem construir alternativas ao ideário neoliberal.

### **4.3 Alto endividamento e déficit público da União: reserva do possível?**

Não obstante a União também esteja altamente endividada<sup>24</sup>, além de conter relevante déficit público<sup>25</sup>, sua situação discrepa da conjuntura dos estados e municípios e, diante disso, deve ser abordada de forma diversa.

Conforme entendeu o Superior Tribunal de Justiça, em paradigmático caso sobre a reserva do possível, nas situações de real insuficiência de recursos por parte do ente estatal, e desde que devidamente comprovado, não pode o Poder Judiciário intervir no ente estatal para efetivar determinado direito social<sup>26</sup>.

Em que pese esse posicionamento, já abordado em tópico próprio, mostra-se imprescindível analisar de forma mais profunda a questão financeira da União.

No ano de 2017, o Brasil deixou de arrecadar 354,7 bilhões com isenções de impostos, sendo que em quase metade não houve qualquer fiscalização (MAXIMO, 2018). Vale pontuar que desse valor, 25 bilhões foram para o Banco ITAÚ, instituição financeira que mais lucra no país (PODER 360, 2017).

Além disso, há as polêmicas renúncias fiscais referentes à venda de poços do pré-sal a petroleiras estrangeiras (Shell, Exxon, Repsol, BP, Total, Statoil) em valor que pode chegar a 40 bilhões anuais, ou mesmo um trilhão de reais em 25 anos, arrecadação que a União renunciou discricionariamente (GÓIS, 2017).

Não suficiente, o valor sonogado no país, ressalta-se, em sua maioria de grandes empresários e pessoas jurídicas robustas, ultrapassa o valor de 500 bilhões de reais por ano<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Dívida pública do Brasil pode chegar a 100% do PIB segundo estudo feito pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2018. (CARAZZAI, 2018).

<sup>25</sup> O Brasil terminou 2018 com déficit fiscal de R\$ 108 bilhões em 2018 (MARTELLO, 2019), ao passo que diante da pandemia do coronavírus é esperado que a dívida pública alcance o valor de 98,2% do PIB (DIAS, 2020).

<sup>26</sup> Recurso Especial Nº 1.185.474-SC (2010/0048628-4), de relatoria do Ministro Humberto Martins.

<sup>27</sup> No ano de 2020, a sonogação já ultrapassou os 250 bilhões de reais.

Disponível em:

<http://www.quantocustaobrasil.com.br/>

Não é por outro motivo que Jessé Souza, entre outros (OXFAM, 2017, p. 44 e ss), afirmam que o Brasil é o paraíso dos ricos, ao concluir que só quem arca com os tributos brasileiros são as classes menos abastadas.

Para Jessé, esse fato, aliado a suspeita dívida pública<sup>28</sup>, representam, de fato, a verdadeira corrupção do Brasil (SOUZA, 2017, p. 223 e ss.), o que pode acarretar importante debate no âmbito da judicialização de direitos sociais, uma vez que são montantes anuais consideráveis que o Estado brasileiro “abre mão”.

Todas essas informações foram trazidas ao presente artigo em razão de que elas atestam que a grave crise fiscal, ao menos no âmbito da União, que concentra uma fatia considerável das receitas tributárias<sup>29</sup>, foi derivada de uma escolha.

É preciso refletir se essa opção do legislador brasileiro não permite a descaracterização da falta de verbas em um futuro litígio tratando da reestruturação de entes estatais e concretização de políticas públicas, bem como se o próprio Judiciário não pode conduzir reformas ou vedar determinados atos administrativos ou mesmo leis que beneficiem, injustificadamente, determinados grupos empresariais.

Dessa forma, surgem importantes questionamentos sobre as medidas estruturantes na realidade jurídica brasileira e suas consequências: será que uma maior aplicação das medidas estruturantes traria mudanças na política fiscal atualmente adotada pelo Estado ou teria o agravamento do desequilíbrio fiscal?

Do mesmo modo, questiona-se, o Poder Judiciário teria força e disposição para impor reformas profundas na sociedade, como uma reforça tributária?

Ademais, será que haveria alguma medida estruturante especificamente mais adequada ao problema dos direitos sociais na realidade brasileira?

Diante do levantamento desses questionamentos urge a necessidade de amadurecimento do tema, visto que não foi possível abarcar neste trabalho todas as facetas que envolvem as medidas estruturantes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>28</sup> Para mais informações, recomendamos: <https://auditoriacidada.org.br/>

<sup>29</sup> Desconsiderando as transferências de receitas tributárias ulteriores, a União isoladamente fica com 60% do total arrecado (LEITE, 2018, p. 325).

Ante tudo que foi exposto, entendemos que a efetividade e exigibilidade dos direitos sociais se mostram uma realidade inevitável em um Estado verdadeiramente democrático, como preceitua a constituição federal e assente parcela considerável da doutrina.

Entretanto, a forma e os limites dessa judicialização ainda são motivo de forte divergência.

Em que pese esse dissenso, concluímos, ao longo do artigo, que não há como ignorar ou não tutelar adequadamente os direitos sociais, pois essa tomada de posição “republicana”, privilegiando demais as posições das maiorias legislativas, tem consequências nefastas para o próprio Estado Democrático de Direito, visto que exime, na prática, o poder público de efetivar os imprescindíveis direitos sociais.

As medidas estruturantes tem o potencial de ser um excelente instrumento de reestruturação da burocracia estatal, possibilitando a concretização dos direitos fundamentais de forma progressiva, e principalmente, de forma dialógica e moderada.

Percebe-se, no entanto, que a cultura jurídica brasileira tende a privilegiar as soluções mais simplistas, evitando, assim, processos estruturantes. Isso ocorre tanto devido à significativa complexidade que envolve esse instrumento, demandando forte comprometimento, algo que muitas vezes os magistrados não têm sequer tempo de dispor<sup>30</sup>, quanto aos obstáculos sociais, jurídicos e econômicos.

Dessa maneira, fica claro que apesar de considerarmos as medidas estruturantes um mecanismo potencialmente poderoso na transformação da realidade, sem dúvidas, sua aplicação precisa ultrapassar alguns profundos desafios.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

6 em cada 10 crianças e adolescentes brasileiros vivem na pobreza. **ONU BRASIL**, Brasil, publicado em 14 de ago. de 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unicef-6-em-cada-10-criancas-e-adolescentes-brasileiros-vivem-na-pobreza/>>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

ABRAMOVICH, Victor. **SUR - Revista internacional de direitos humanos. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados**, São Paulo, Ano 2, Número 2, 2005.

AUGUSTO, Otávio. 33 milhões de brasileiros não têm onde morar, aponta levantamento da ONU, **Correio Braziliense**. Brasil, 03 de maio de 2018. Disponível em:

---

<sup>30</sup> Como é sabido, os Magistrados estão sujeitos a metas muitas vezes irrealistas, assim como são submetidos à intensa cobrança da corregedoria e do CNJ, fatos que demonstram uma priorização da quantidade de julgamentos e não da qualidade (VIOLIN, 2017, p. 349), o que nunca funcionaria em processos estruturantes, visto que demandam considerável comprometimento.

Há casos em que há juízes com 450 mil demandas para julgar. Segundo pesquisa realizada em 2014, enquanto o Brasil tem 8 juízes para cada 100 mil habitantes, Portugal tem 19 por 100 mil habitantes. Além disso, no Brasil os magistrados recebem, em média, 1375 novos casos por ano, mais que o dobro de países como Itália e Espanha. (BRETAS, 2016) (BRANCO, 2014).

<<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/05/03/interna-brasil,678056/deficit-de-moradias-no-brasil-chega-a-6-3-milhoes-sp-tem-a-maior-defa.shtml>>  
Acesso em: 10 de nov. de 2018.

Após perdão de R\$ 25 bilhões, Itaú tem lucro 19,64% maior no 1º trimestre. **PODER 360**, 2017. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/apos-perdao-de-r-25-bilhoes-ita-tem-lucro-1964-maior-no-1o-trimestre/>>. Data de acesso: 20 de nov. de 2018

BRETAS, Valéria. Quanto tempo a Justiça do Brasil leva para julgar um processo? **EXAME**, Brasil, 01 de nov. de 2016. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/quanto-tempo-a-justica-do-brasil-leva-para-julgar-um-processo/>>. Data de acesso: 05 de dez. de 2018.

BRANCO, José. O País dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e assoberbados. **ESTADÃO**, Brasil, 09 de set. de 2014. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-pais-dos-paradoxos-tem-os-juizes-mais-produtivos-do-mundo-mas-um-judiciario-dos-mais-morosos-e-assoberbados/>>. Data de acesso: 05 de dez. de 2018.

CARAM, Bernardo. Após bancar própria campanha no DF, Ibaneis reconhece que disputa é desigual. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 22 de out. de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/apos-bancar-propria-campanha-no-df-ibaneis-reconhece-que-disputa-e-desigual.shtml>> Data de acesso: 25 de out. de 2018.

CARAZZAI, Estelita Hass, Dívida pública do Brasil pode chegar a quase 100% do PIB, segundo FMI. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 18 de abril de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/divida-publica-do-brasil-pode-chegar-a-quase-100-do-pib-segundo-fmi.shtml>>. Data de acesso: 25 de out. de 2018.

CASARA, Rubens. **Estado pós-democrático**, 4ª edição, Rio de Janeiro, Editora civilização brasileira, 2018.

CORRÊA, Carolina. Radiografia eleitoral da Bancada Ruralista, **ESTADÃO**, Brasil, 27 de nov. de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/radiografia-eleitoral-da-bancada-ruralista/>>. Data de acesso: 05 de dez. de 2018.

CHOMSKY, Noam. **Quem manda no mundo?** Tradução de: Renato Marques. Editora Planeta do Brasil, São Paulo, 5ª edição, 2019

DANTAS, Miguel Calmon. **Direito fundamental ao máximo existencial**, Salvador, 2011.

DIAS, Marina. Dívida bruta do Brasil vai subir dez pontos e chegará a 98,2% do PIB com pandemia, diz FMI. **Folha de S. Paulo**, 15 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/divida-bruta-do-brasil-vai-subir-dez-pontos-e-chegara-a-982-do-pib-com-pandemia-diz-fmi.shtml>>. Data de acesso: 05 de maio de 2020.

DIDIER, Fredie Jr. ZANETE, Hermes Jr. e DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. In **Processos estruturantes**, org. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim, Salvador, Editora Juspodivm, 2017.

FAGNANI, Eduardo e ROSSI, Pedro. **A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas**. Obra organizada por Eduardo Fagnani, Brasília, 2018. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>

FERNÁNDEZ, Albert Noguera. **Los Derechos Sociales en las Nuevas Constituciones Latinoamericanas**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. **Por Uma Teoria Dos Direitos E Dos Bens Fundamentais**. Porto Alegre, editora Livraria do advogado, 2011.

FISS, Owen M. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade**. Tradução de: Daniel Porto Godinho e Melina de Medeiros Rós, Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2004.

GARGARELLA, Roberto. **Transformação constitucional e democracia na América latina**. Obra coletiva organizada por Oscar Vilhena Vieira e Rubens Glezer, São Paulo, FGV Direito SP, 2017.

GOIS, Fábio. Câmara aprova medida que concede isenção de impostos para petrolíferas estrangeiras. **Congresso em foco**, Brasil, 29 de nov. de 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/camara-aprova-medida-que-concede-isencao-de-impostos-para-petroliferas-estrangeiras/>. Data de Acesso: 05 de dez. de 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo, Malheiros, 1997.

GROSMAN, Lucas S. **Escasez e Igualdad: los Derechos Sociales en la Constitución**. Buenos Aires: Libreria, 2008.

HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova York, EUA. W. W. Norton & Company, 2000.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**, livraria do advogado, Porto Alegre, 2013.

LANGFORD, Malcolm. **SUR - Revista internacional de direitos humanos: Judicialização dos direitos econômicos, sociais e culturais no âmbito nacional: uma análise sócio-jurídica**, 2009, V. 6, Nº 11.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 7ª edição, Salvador, Editora juspodivm, 2018.

MARTELLO, Alexandro, Contas do setor público registram rombo de R\$ 108 bilhões em 2018, **G1**, Brasília, 31 de jan. de 2019. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/31/contas-do-setor-publico-registram-rombo-de-r-108-bilhoes-em-2018.ghtml>>. Data de acesso: 15 de julho de 2019.

MÁXIMO, Welton, Brasil deixou de arrecadar R\$ 354,7 bi com renúncias fiscais em 2017, **Agência Brasil**, Brasília, 17 de jun. de 2018. Brasil deixou de arrecadar R\$ 354,7 bi com renúncias fiscais em 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/brasil-deixou-de-arrecadar-r-3547-bi-com-renuncias-fiscais-em-2017>>. Data de acesso: 25 de nov. de 2018

MOUNK. Yascha. **O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Tradução de: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. Brasil, Companhia de Letras, 2019.

MYON, Samuel. **How the Human Rights Movement Failed**, publicado no jornal The New York Times, 23-04-2018.

MYON, Samuel. **SUR - Revista internacional de direitos humanos: O futuro dos direitos humanos**, 2014, V. 11, Nº 20.

OXFAM Brasil, **A distância que nos une: Um retrato das desigualdades brasileiras**, publicado em 25 de setembro de 2017, São Paulo.

Pesquisa mostra que dívidas estaduais fecharam 2017 em R\$ 790 bilhões, **IPEA**, 02 de maio de 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33117:pesquisa-mostra-que-dividas-estaduais-fecharam-2017-em-r-790-bilhoes&catid=3:dimac&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33117:pesquisa-mostra-que-dividas-estaduais-fecharam-2017-em-r-790-bilhoes&catid=3:dimac&directory=1)>. Data de acesso: 20 de nov. de 2018.

**Publicações Sistema FIRJAN: Pesquisas e estudos socioeconômicos**, Rio de Janeiro, 2017.

REIS, Thiago. Quase metade da nova Câmara dos Deputados será formada por milionários. **G1**, Brasil, 06 de out. de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/quase-metade-da-nova-camara-dos-deputados-sera-formada-por-milionarios.html>>. Data de acesso: 20 de nov. de 2018.

RODRIGUES, Marco e GISMONDI, Rodrigo. **Processos estruturantes: Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas**. Obra organizada por Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim, Salvador, Editora Juspodivm, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Nº 48, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 12ª edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015.

Se reforma da Previdência não for aprovada, o Brasil quebra, diz Bolsonaro ao SBT, **Folha de S. Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/se-reforma->

da-previdencia-nao-for-aprovada-o-brasil-quebra-diz-bolsonaro-ao-sbt.shtml>. Data de acesso: 20 de jan. de 2020.

SILVEIRA, Daniel. Metade dos trabalhadores brasileiros têm renda menor que o salário mínimo, aponta IBGE, **G1**, Rio de Janeiro, 29 de nov. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/metade-dos-trabalhadores-brasileiros-tem-renda-menor-que-o-salario-minimo-aponta-ibge.ghtml>>. Data de acesso: 23 de nov. de 2018.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. 1ª edição, Rio de Janeiro, LEYA, 2017.

VERDÉLIO, Andréia, Dívida de estados e municípios com a União chega a R\$ 908 bilhões, **Agência Brasil**, Brasília, 06 de nov. de 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-11/divida-de-estados-e-municipios-com-uniao-chega-r-908-bilhoes>>. Data de acesso: 05 de dez. de 2018

VICTOR, Sérgio. **Diálogo institucional e controle de constitucionalidade: debate entre o STF e o Congresso Nacional**. São Paulo, Saraiva, 2015.

VIOLIN, Jordão. Processos estruturantes: Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In **Processos estruturantes**, org. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim, Salvador, Editora Juspodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Thomson Reuters, revista dos tribunais online, 201