

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MARCOS VINÍCIOS BOTELHO DA SILVA

A PROMESSA CONSTITUCIONAL E SEUS LIMITES INSTITUCIONAIS:

função simbólica, orçamento público e judicialização dos direitos fundamentais sociais no constitucionalismo brasileiro pós-1988

BRASÍLIA
2026

MARCOS VINÍCIOS BOTELHO DA SILVA

A PROMESSA CONSTITUCIONAL E SEUS LIMITES INSTITUCIONAIS:

função simbólica, orçamento público e judicialização dos direitos fundamentais sociais no constitucionalismo brasileiro pós-1988

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientador:
Prof. Dr. Luís Gustavo Faria Guimarães.

BRASÍLIA

2026

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

S586p

Silva, Marcos Vinícios Botelho da.
A PROMESSA CONSTITUCIONAL E SEUS LIMITES INSTITUCIONAIS: função simbólica, orçamento público e judicialização dos direitos fundamentais sociais no constitucionalismo brasileiro pós-1988 / Marcos Vinícios Botelho da Silva;

Orientador: Luís Gustavo Faria Guimarães. Brasília, 2026.
89 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito) Universidade de Brasília, 2026.

1. Constituição de 1988. 2. Direitos fundamentais sociais. 3. Constitucionalização simbólica. 4. Orçamento público. 5. Judicialização dos direitos sociais. I. Guimarães, Luís Gustavo Faria, orient. II. Título.

MARCOS VINÍCIOS BOTELHO DA SILVA

A PROMESSA CONSTITUCIONAL E SEUS LIMITES INSTITUCIONAIS:
função simbólica, orçamento público e judicialização dos direitos fundamentais sociais no constitucionalismo brasileiro pós‑1988

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof. Dr. Luís Gustavo Faria Guimarães

Universidade de Brasília (UnB)

Orientador

_____

Profª. Me. Aline Rezende Peres Osorio

Universidade de Brasília (UnB)

Examinadora

_____

Prof. Me. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

Universidade de Brasília (UnB)

Examinador

Brasília, 7 de julho de 2026.

AGRADECIMENTOS

“Agradecer, ter o que agradecer; louvar e abraçar”. Inicio este meu exercício de gratidão com Maria Bethânia, na tentativa de equilibrar a fé, a raiz, a matriz e a motriz que me guiam. Não sou dos que creem em coincidências ou acasos. Mesmo diante da pequenez e da insignificância humana - e, portanto, da minha -, acredito firmemente que fui guiado até o presente momento, em que escrevo estas palavras olhando pelo retrovisor da jornada cumprida. Sou infinitamente grato por ter sido conduzido até aqui por Deus: o maior dos mistérios e fonte inesgotável de bondade e misericórdia.

Eu não poderia ser mais grato pela aldeia que me formou. Cresci no interior de Minas Gerais, em Santana do Deserto, sob o olhar de nossa padroeira, avó de Jesus, embebido de um conjunto de afetos, valores, desafios e oportunidades que dizem tudo sobre mim e sobre vocês.

Agradeço aos meus pais pelo dom da vida que se prolonga no tempo. À minha mãe, Ercília, fonte inafastável de apoio, mulher de uma força e criatividade incomparáveis para o enfrentamento dos desafios da vida e para a criação de corajosas soluções. Ao meu pai, Marco, que, desde sempre, foi meu maior testemunho de trabalho e honestidade, e também fonte da leveza e do afeto que podem advir de um “super-homem”. Agradeço, ainda, por todos os momentos, desde bebê, em que pude compartilhar com vocês o desafio de ganhar o pão de cada dia, que não nos faltou, em meio a muitas cocadas, noites em kombi, cidadezinhas interioranas, pula-pulas e carinho.

A meus irmãos, Matheus e Marlon, que me deram a alegria de ganhar companheiros eternos, com quem muito posso aprender, ensinar e, sobretudo, alimentar meu desejo de construção de um bom amanhã.

Ao meu avô Manoel, símbolo total do que eu conheço como significado de hombridade, que me emociona com sua energia vital e a respeitabilidade que construiu a partir da humildade. Saiba que o senhor é meu grande professor. À minha avó, Hercília, *in memoriam*, agradeço por ter sido a demonstração mais clara de que se pode sustentar toda uma geração com mansidão e doçura tão discretas quanto imprescindíveis. À minha avó Jandira e ao meu avô Léo, *in memoriam*, por me encherem de colo, amor, strogonoffs, rs, e samba. Deus sabia o que fazia ao colocar vocês em meu caminho.

A todos os meus tios e primos que, desde muito novo, me deram a oportunidade de espreitar e participar de seus sérios e adultos assuntos, mesas, cafés, almoços e ceias, regados sobretudo de fartas e largas gargalhadas. As lembranças e o amor que tenho por vocês me alimentam todos os dias.

O que seria de mim sem a educação? Cursei todo o meu ensino fundamental na Escola Municipal Juscelino Kubitschek, vendo em todas as minhas professoras e professores um portal mágico de conexão com o mundo, pelo qual sou imensamente agradecido. Não deixa de ser ironia do destino depois me reconectar com JK na cidade que ele fundou. Que viva e se fortaleça a educação pública de qualidade do nosso país. Aqui, agradeço, em especial, à professora, diretora e madrinha Lucília, marcante em tantos momentos do meu aprendizado; a Carlos Vicente, professor e conector generoso com meu próximo passo estudantil; e à Joyce, professora e amiga de tanto, que permeou momentos cruciais da minha formação. Agradeço também pela generosa oportunidade de cursar o ensino médio no Colégio Santa Clara, a todos os professores e à equipe, pelos inquietantes debates, pela conexão aprofundada com o chão em que nasci, Três Rios, e pela ponte fundamental que me propiciaram para a universidade.

Agradeço ao meu grande e amado irmão Ricardo Calçado, por, aos meus 10 anos de idade, ter adentrado minha sala de aula para trazer a pergunta e as oportunidades que mudariam a minha vida para sempre. Você não sabe o tamanho da honra que é para mim participar do seu sonho e contribuir humildemente na condução da nossa Onda Solidária. Muito obrigado pela sua generosidade.

Agradeço a toda a Onda Solidária, em todos os seus voluntários, professores e amigos, e, em especial, a todas as suas crianças e jovens, que me permitem saber com mais nitidez para que vim ao mundo: para, junto de vocês, participar da construção de um mundo mais solidário e sustentável, em que o lugar onde a gente nasce não seja um limitador dos nossos sonhos.

Enfim, chego a Brasília, mágica e improvável Brasília, terra em que eu nunca tinha imaginado estudar. A ela só vim parar, evidentemente, porque tinha que vir, por uma combinação de fatores que unem uma pandemia que adiou os processos de ingresso nas demais universidades, um providencial anúncio no Twitter e um misterioso presente de meu padrinho de formatura. Tudo curiosamente conectado. Terra em que fui recebido pelos amáveis irmãos Aline e Ademar, em uma jornada que uniu muita gentileza, pão de ameixa, pamonha e uma contribuição fundamental - e relativamente parcial, rs - que me levou a optar pelo curso de Direito em vez das Relações Internacionais. Sou um profundo admirador dos profissionais e seres humanos que vocês dois são e sou muito grato pelas suas contribuições ao meu caminho.

Sempre fui ávido por notícias e conexão com o que estava longe de mim. Desde criança, via Brasília quase todos os dias pelo Jornal Nacional, quase sempre do mesmo ângulo. O que é muito pouco. Mas tenho que dizer que, ao chegar aqui, para além de me

encantar com a monumentalidade de Niemeyer, este gênio total que ajuda a dar o tom desse nosso sonho-Brasil, o que foi mais importante e fundamental para mim tem bem menos a ver com os lindos prédios e as importantes instituições e muito mais a ver com o elemento humano.

Aqui fui só, porque adulto; mas nunca só, porque amigo. Vocês, meus amigos, são o maior patrimônio que pude construir aqui. Primeiramente, em ordem cronológica de conexão e, depois, alfabética, meus agradecimentos a vocês.

Começo por duas presenças centrais no início da minha caminhada e, em seguida, amigos que tornaram esta cidade casa. Elma Oara, irmã mineira e livre que encontrei no Rio e que primeiro materializou em minha mente a ponte possível entre uma Santana e um país. Jian Gomes, irmão total, baiano-brasiliense que foi a minha maior fonte de acolhida e carinho neste chão, e é um ser humano repleto de luz e afeto. Vocês dois foram pedras fundamentais nessa caminhada. Alan, amigo maranhense cuja sensibilidade e talento me nutrem profundamente, mais do que possa imaginar. Enzo, uma irmanação profunda de alma, de Sergipe a Minas, que se une de modo tão bonito, dividindo sofrimentos e alegrias da vida e do nosso projeto de Brasil. Guga, amigo alagoano cujas palavras ditas e não ditas inspiram igualmente, ao guardarem sabedoria ímpar e leveza profunda. Lyandra e João, amigos queridos que nos dão licença para pisar no quadradinho e que me inspiram por suas brilhantes capacidades intelectuais e pelo afeto que cultivam. Samuel querido, o Amazonas inteiro que carrega contigo é uma das minhas maiores fontes constantes de alegria. Amo todos vocês.

Agradeço também, de modo muito especial, a Adda, Davi, Estevão, Grazi, João Marcelo, José, Thais e minha afilhada Yasmin, que, em diferentes momentos, fizeram desta graduação mais leve e mais regada a amizades e sorrisos. A Brenda Reis, Daniel Felzke, Hugo Maia, Ítalo Bastos e Luiz Amorim, com quem pude construir uma das experiências mais marcantes e transformadoras do meu olhar sobre a política, com o Projeto Politeia, cujo maior legado foi me deixar a amizade de vossas excelências.

Agradeço ao Gabinete do Min. Luís Roberto Barroso, no qual pude testemunhar, ao vivo e a cores, cenas muito importantes da nossa história constitucional e democrática acontecendo. Experiência transformadora para mim, que, além de tudo o que há de aprendizado profissional, me presenteou com uma das mais lindas vistas de Brasília: a do céu alaranjado no fim da tarde por trás das palmeiras do Congresso Nacional.

Agradeço, em especial, ao meu orientador, Luís Gustavo Faria Guimarães, cujo brilhantismo tanto acrescenta a este meu trabalho e à vida pública brasileira. À professora Aline Osorio, autora do primeiro livro de Direito que li, sendo esta somente a primeira das

muitas contribuições ao meu aprendizado. Ao professor Nicolao Dino, que, com maestria e sensibilidade, ensina e, no Direito, traduz uma paixão da minha vida: a sustentabilidade. Ao professor José Geraldo de Sousa Junior, por, no meu primeiro e pandêmico semestre, ter apresentado a todos nós Darcy Ribeiro com a centralidade que este merece. A todos os meus professores de Direito Público, em especial Mamede Said Maia Filho e Miguel Gualano Godoy, que, de maneira fundamental, contribuíram para a construção do propósito da minha graduação a partir da Constituição Federal de 1988. Honro, ainda, a memória de Honestino Guimarães, Ieda Santos Delgado e Paulo de Tarso Celestino, que seguem nos lembrando que democracia, liberdade e educação pública nunca foram dádivas sem luta. Agradeço também a todos os trabalhadores que fazem a Universidade de Brasília ser o que é.

Agradeço a toda a música de Caetano, Gil, Bethânia, Gal, Chico, Ben, Djavan, Belchior, Ney, Milton, Cartola, João Gilberto, e a toda arte que me embalou e sustentou.

Agradeço a toda a natureza que me envolveu e envolve aqui no Cerrado e nas minhas muitas idas à Mata Atlântica, para além da especial e transformadora Amazônia.

Agradeço e dedico este trabalho a Darcy Ribeiro, não apenas como nome inscrito na fundação e na memória da Universidade de Brasília para sempre, mas como símbolo de uma aposta radical na educação, no Brasil e na capacidade de imaginar instituições à altura do nosso povo. Quero para sempre acreditar e trabalhar por esse nosso país no que ele pode e há de ser.

Finalizo com Leminski: “isso de querer ser exatamente aquilo que a gente é ainda vai nos levar além”. A mim, a você, ao Brasil.

Quero a utopia, quero tudo e mais
Quero a felicidade dos olhos de um pai
Quero a alegria muita gente feliz
Quero que a justiça reine em meu país
Quero a liberdade, quero o vinho e o pão
Quero ser amizade, quero amor, prazer
Quero nossa cidade sempre ensolarada
Os meninos e o povo no poder, eu quero ver

São José da Costa Rica, coração civil
Me inspire no meu sonho de amor Brasil
Se o poeta é o que sonha o que vai ser real
Bom sonhar coisas boas que o homem faz
E esperar pelos frutos no quintal (...)

Milton Nascimento e Fernando Brant,
Coração Civil

RESUMO

A presente monografia investiga a tensão entre a Constituição de 1988 como promessa normativa e simbólica de cidadania social e os limites institucionais de sua concretização no Brasil pós-redemocratização. O trabalho analisa em que medida a expansão dos direitos fundamentais sociais produz legitimidade simbólica e quais são seus limites diante de restrições políticas, orçamentárias, administrativas e judiciais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-dogmática, com análise institucional e apoio documental normativo e jurisprudencial, articulando teoria constitucional, orçamento público, emendas parlamentares e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre saúde e educação infantil. Sustenta-se que a Constituição de 1988 vincula juridicamente o Estado à realização dos direitos sociais e fornece linguagem pública de reivindicação, mas sua função simbólica torna-se ambivalente quando a promessa constitucional se distancia da experiência social. Conclui-se que o orçamento público é mediação concreta da Constituição e que a judicialização reafirma a exigibilidade dos direitos, embora não substitua planejamento, capacidade estatal e políticas públicas universais.

Palavras-chave: Constituição de 1988; direitos fundamentais sociais; constitucionalização simbólica; orçamento público; judicialização dos direitos sociais.

ABSTRACT

This monograph investigates the tension between the 1988 Constitution as a normative and symbolic promise of social citizenship and the institutional limits of its concretization in post-redemocratization Brazil. The study analyzes the extent to which the expansion of fundamental social rights produces symbolic legitimacy and what limits it faces in light of political, budgetary, administrative, and judicial constraints. The research adopts a qualitative, theoretical-dogmatic approach, with institutional analysis and normative and jurisprudential documentary support, articulating constitutional theory, public budget, parliamentary budget amendments, and the case law of the Brazilian Federal Supreme Court on health and early childhood education. It argues that the 1988 Constitution legally binds the State to the realization of social rights and provides a public language of claims, but its symbolic function becomes ambivalent when the constitutional promise distances itself from social experience. The study concludes that the public budget is a concrete mediation of the Constitution and that judicialization reaffirms the enforceability of rights, although it does not replace planning, state capacity, and universal public policies.

Keywords: 1988 Constitution; fundamental social rights; symbolic constitutionalization; public budget; judicialization of social rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AgR – Agravo Regimental

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ARE – Agravo em Recurso Extraordinário

CONITEC – Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde

DJe – Diário da Justiça Eletrônico

ED – Embargos de Declaração

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA – Plano Plurianual

RE – Recurso Extraordinário

RP9 – Emendas de Relator-Geral

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 15
2 CONSTITUIÇÃO DE 1988, PROMESSA CONSTITUCIONAL E FUNÇÃO SIMBÓLICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS..... 19
2.1 Democracia representativa, expectativas sociais e crise de legitimidade..... 20
2.1.1 Democracia, representação e promessas não cumpridas..... 20
2.1.2 Crise da representação e desconfiança institucional..... 23
2.2 A Constituição de 1988 como promessa normativa..... 26
2.2.1 Redemocratização, Constituição dirigente e direitos fundamentais sociais..... 26
2.2.2 Dignidade, igualdade material e objetivos fundamentais da República..... 29
2.3 Função simbólica da Constituição e produção de expectativas sociais..... 31
2.3.1 Constitucionalização simbólica e distância entre texto e realidade..... 31
2.3.2 Experiência, expectativa e legitimidade constitucional..... 34
2.4 Ambivalência da promessa constitucional no Brasil pós‑1988..... 36
2.4.1 A Constituição entre normatividade, simbolismo e frustração social..... 36
2.4.2 Da promessa normativa aos limites institucionais de concretização..... 38
3 LIMITES INSTITUCIONAIS DA CONCRETIZAÇÃO: ORÇAMENTO PÚBLICO, POLÍTICA E CAPACIDADE ESTATAL..... 39
3.1 Constituição financeira, orçamento público e concretização de direitos..... 40
3.1.1 Direitos fundamentais sociais, custos públicos e escolhas distributivas..... 40
3.1.2 Receita, despesa pública e financiamento da promessa constitucional..... 42
3.2 Planejamento estatal, responsabilidade fiscal e limites materiais..... 45
3.2.1 PPA, LDO, LOA e princípio constitucional do planejamento..... 45
3.2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal, teto de gastos e arcabouço fiscal..... 47
3.3 Emendas parlamentares, orçamento impositivo e fragmentação decisória..... 50
3.3.1 Presidencialismo de coalizão, barganha política e alocação de recursos..... 50
3.3.2 Orçamento secreto, transparência e accountability democrática..... 53
3.4 Escassez, capacidade estatal e insuficiência material..... 55
3.4.1 Mínimo existencial, escassez e prioridades constitucionais..... 55
3.4.2 Direitos sociais entre universalidade normativa e contingência orçamentária..... 57
4 JUDICIALIZAÇÃO, STF E COMPENSAÇÃO SIMBÓLICA DA PROMESSA CONSTITUCIONAL..... 58
4.1 Ascensão institucional do STF e judicialização dos direitos sociais..... 59
4.1.1 Constitucionalização do direito, judicialização da política e centralidade do Supremo..... 59
4.1.2 STF como arena de reafirmação da promessa constitucional..... 61
4.2 Judicialização da saúde e da educação..... 63
4.2.1 Fornecimento de medicamentos e limites da política pública de saúde..... 63
4.2.2 Vagas em creches e efetividade do direito à educação infantil..... 66
4.3 Reserva do possível, mínimo existencial e separação de poderes..... 70
4.3.1 Controle judicial de políticas públicas e capacidade institucional..... 70
4.3.2 Impactos distributivos, igualdade e limites da decisão judicial..... 72

4.4 Diálogos institucionais, compensação simbólica e crise de legitimidade.....74
4.4.1 Última palavra provisória, diálogo institucional e legitimidade democrática..... 74
4.4.2 Judicialização como sintoma da distância entre expectativa e experiência..... 76
5 CONCLUSÃO.....78
REFERÊNCIAS.....83

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 ocupa posição singular no constitucionalismo brasileiro. Promulgada no contexto da redemocratização, após mais de duas décadas de experiência autoritária, ela reorganizou juridicamente o Estado, restabeleceu direitos e garantias fundamentais, fortaleceu mecanismos de controle do poder e ampliou significativamente o catálogo de direitos fundamentais sociais, consolidando a transição para o Estado Democrático de Direito[1]. Sua importância, porém, não se limita à reconstrução institucional da democracia. A Constituição também projetou uma promessa de cidadania material, fundada na dignidade da pessoa humana, na igualdade, na redução das desigualdades e na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Nesse sentido, como observam Carvalho Netto e Scotti, a Constituição deixa de ser compreendida como mero documento de organização do Estado e passa a expressar "o compromisso fundamental de uma comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais"[2].

Essa promessa não se realiza em terreno institucional neutro. O Brasil pós-1988 continua marcado por desigualdades estruturais, assimetrias federativas, precariedades administrativas, restrições orçamentárias e disputas políticas fragmentadas. A Constituição prometeu direitos, mas a concretização desses direitos depende de instituições capazes de formular políticas públicas, financiar prioridades, executar ações e prestar contas à sociedade. A distância entre texto constitucional e realidade social, portanto, não pode ser explicada apenas como descumprimento moral da Constituição, nem como simples insuficiência de vontade política. Trata-se de uma tensão institucional mais complexa, situada entre a força normativa da Constituição e as condições concretas de sua realização.

É nessa tensão que se insere o objeto deste trabalho. A Constituição de 1988 não atua apenas como norma jurídica vinculante. Ela também produz expectativas sociais, organiza esperanças coletivas, fornece linguagem pública de reivindicação e sustenta formas de legitimidade institucional. Afirmar essa dimensão simbólica não significa dizer que a Constituição é falsa, inútil ou meramente retórica. Ao contrário, sua força simbólica integra sua própria função constitucional: o texto não apenas regula instituições, mas também projeta um horizonte de futuro e oferece parâmetros para que cidadãos e instituições cobrem a realização de direitos. O problema surge quando esse horizonte se distancia de modo

---

[1] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. 1 recurso online (661 p. ISBN 9788553626861), p. 158.

[2] NETTO, Menelick de Carvalho; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 19-20.

persistente da experiência cotidiana de concretização. Nesses casos, a promessa constitucional pode preservar a expectativa democrática de transformação, mas também alimentar frustração, descrença e crise de legitimidade.

A função simbólica da Constituição é, portanto, ambivalente. Ela permite que direitos fundamentais sociais sejam invocados como compromissos jurídicos do Estado, e não como favores administrativos ou concessões ocasionais da política. Ao mesmo tempo, quando a linguagem constitucional se expande sem correspondência suficiente em políticas públicas, orçamento e capacidade administrativa, pode funcionar como substituto simbólico da realização material. A advertência de Marcelo Neves é relevante nesse ponto: a constitucionalização pode atuar como álibi quando a realização da Constituição é transferida para um "futuro remoto e incerto"[3]. O desafio teórico deste trabalho está em compreender essa ambivalência sem reduzir a Constituição de 1988 a fachada simbólica e sem tratá-la como instrumento capaz de transformar a realidade por si só.

A mediação orçamentária ocupa lugar central nessa investigação. Direitos fundamentais sociais exigem políticas públicas; políticas públicas exigem financiamento, planejamento e execução administrativa. O orçamento público, por isso, não será tratado aqui como tema meramente técnico, mas como uma das arenas decisivas da concretização constitucional. É nele que a promessa de cidadania material encontra limites concretos: recursos precisam ser arrecadados e escolhas públicas precisam ser convertidas em execução[4]. A Constituição estabelece direitos e objetivos; enquanto isso o orçamento revela, em grande medida, quais compromissos serão efetivamente financiados e quais permanecerão dependentes de adiamento ou disputa.

Esse enfoque permite deslocar o debate da oposição simplista entre direito e escassez. O fato de os direitos sociais dependerem de recursos não elimina sua fundamentalidade. Ao mesmo tempo, sua previsão constitucional não dispensa escolhas públicas responsáveis, transparentes e justificadas. O problema constitucional não está em reconhecer que há limites financeiros e institucionais, mas em saber como esses limites são demonstrados, organizados e compatibilizados com prioridades constitucionais. Escassez, responsabilidade fiscal e capacidade administrativa não podem ser convertidas em fórmulas abstratas de neutralização

---

[3] NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 160.

[4] ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro *et al*. Responsabilidade social versus responsabilidade fiscal na jurisprudência do STF... **Revista de Direito**, [s.l.], 2024, p. 178: "O ponto de partida é a constatação de que a proteção estatal dos direitos sociais é indissociável do planejamento orçamentário, de onde se deriva o desafio de eleger políticas públicas, de entender a reserva do possível".

dos direitos. Tampouco podem ser ignoradas por uma leitura voluntarista da Constituição, como se a enunciação normativa bastasse para produzir serviços públicos universais.

Quando as mediações político-administrativas não realizam suficientemente os direitos fundamentais sociais, parte das expectativas abertas pela Constituição tende a se deslocar para o Judiciário. A judicialização aparece, nesse contexto, como resposta parcial e sintoma institucional. É resposta porque pode proteger situações concretas, corrigir omissões e reafirmar a força normativa dos direitos. É sintoma porque sua expansão revela a insuficiência dos canais ordinários de concretização constitucional. O Supremo Tribunal Federal, nesse cenário, funciona como arena de reafirmação da promessa constitucional, mas não como instituição capaz de substituir, sozinha, orçamento, planejamento, administração pública e política democrática. A jurisdição constitucional pode cobrar direitos e formular parâmetros; não pode, por si mesma, produzir as condições estruturais de sua realização universal.

Diante desse quadro, o problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a Constituição de 1988, ao expandir a promessa de concretização dos direitos fundamentais sociais, opera como mecanismo de produção de legitimidade simbólica no constitucionalismo brasileiro pós-1988, e quais são os limites dessa função diante das restrições políticas, institucionais, orçamentárias e judiciais do Estado brasileiro?

A hipótese adotada é que a Constituição de 1988 exerce função normativa e simbólica estrutural. Normativa, porque vincula juridicamente o Estado à realização dos direitos fundamentais sociais; simbólica, porque produz expectativas de inclusão, cidadania e justiça social. Essa função não se reduz à retórica, pois orienta políticas públicas, fundamenta decisões judiciais e estrutura reivindicações sociais. Contudo, diante de limitações orçamentárias, fragmentação política, insuficiência de planejamento, baixa capacidade estatal e judicialização desigual, a promessa constitucional tende a se dissociar parcialmente da experiência social. Sua função simbólica torna-se, então, ambivalente: preserva um horizonte democrático de transformação, mas também pode alimentar frustração e descrença institucional.

A relevância da pesquisa decorre precisamente dessa articulação entre Constituição, orçamento e jurisdição. O tema envolve a efetividade dos direitos fundamentais sociais, a confiança nas instituições democráticas, o papel do orçamento como mediação concreta da Constituição e a relação entre Executivo, Legislativo, Judiciário e administração pública na concretização da Constituição social. Investigar essa relação permite compreender por que a

força normativa dos direitos sociais depende não apenas de sua previsão textual, mas também das instituições encarregadas de financiá-los, planejá-los, executá-los e controlá-los.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-dogmática, com análise institucional e apoio documental normativo e jurisprudencial. O eixo principal é teórico-constitucional, pois busca compreender categorias como promessa constitucional, função simbólica, legitimidade e crise de legitimidade. A dimensão dogmática aparece na análise da Constituição de 1988, dos direitos fundamentais sociais, da Constituição financeira, da separação de poderes e da jurisprudência constitucional. A análise institucional, por sua vez, permite conectar norma e realidade, especialmente nos campos do orçamento público, das emendas parlamentares e da judicialização dos direitos sociais.

A delimitação do trabalho é necessária. Não se pretende realizar pesquisa empírica quantitativa ampla, medir estatisticamente a efetividade da Constituição ou examinar todos os direitos sociais previstos no texto constitucional. Saúde, fornecimento de medicamentos, educação infantil, orçamento público e emendas parlamentares serão utilizados como eixos estratégicos de análise, por revelarem com especial nitidez a tensão entre direito, política, financiamento e capacidade estatal. O STF será analisado como arena institucional de reafirmação da promessa constitucional, e não como objeto único da pesquisa. A proposta não é produzir um estudo completo sobre o Tribunal, mas compreender seu papel na dinâmica mais ampla de deslocamento das expectativas constitucionais para a jurisdição.

O trabalho está estruturado em três capítulos de desenvolvimento, além desta introdução e da conclusão. O segundo capítulo constrói a base teórica da pesquisa, examinando a democracia representativa, a crise de legitimidade, a Constituição de 1988 como promessa normativa e a função simbólica dos direitos fundamentais sociais. O objetivo é mostrar por que a Constituição pode ser compreendida simultaneamente como norma, promessa e estrutura de expectativas sociais.

Em seguida, o terceiro capítulo analisa os limites institucionais da concretização dessa promessa, com foco no orçamento público, no planejamento estatal, na responsabilidade fiscal, nas emendas parlamentares, no orçamento secreto, na reserva do possível e na capacidade estatal. O orçamento será tratado como espaço jurídico, político e distributivo em que a promessa constitucional é disputada, priorizada, financiada ou adiada.

Já o quarto capítulo examina a judicialização dos direitos sociais e o papel do Supremo Tribunal Federal como instância de reafirmação, compensação simbólica e limitação institucional da promessa constitucional. A análise passa pela ascensão institucional do STF, pela judicialização da saúde e da educação, pelos critérios de intervenção judicial em políticas

públicas e pela ideia de diálogos institucionais. Com isso, o capítulo prepara a compreensão da judicialização como uma das arenas em que a promessa constitucional é reafirmada, mas também confrontada com seus próprios limites institucionais.

2 CONSTITUIÇÃO DE 1988, PROMESSA CONSTITUCIONAL E FUNÇÃO SIMBÓLICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

A democracia moderna é um sistema que vive sob a tensão entre suas promessas normativas e sua realidade institucional. Como observado por Vera Karam de Chueiri, ela é um "projeto sempre incompleto que tem nos cidadãos comuns, nas pessoas ordinárias, a sua potência"[5]. No entanto, a observada distância entre as expectativas geradas pelo texto constitucional em uma democracia e a prática política real pode alimentar uma crise de legitimidade que afeta a estabilidade de regimes contemporâneos. Na realidade brasileira, essa tensão explica por que a Constituição de 1988, ao mesmo tempo que estabiliza expectativas, gera frustração quando os seus mecanismos de representação não absorvem as demandas sociais de forma inclusiva.

A Constituição de 1988 ocupa lugar central no constitucionalismo brasileiro: ao mesmo tempo em que reorganiza juridicamente o Estado após a experiência autoritária, ela inaugura uma nova ordem política e normativa acompanhada de uma promessa democrática de inclusão social, maior igualdade material e efetividade dos direitos fundamentais sociais sendo compreendida como um projeto de construção nacional[6]. O texto da Carta Magna brasileira não se limita à estruturação dos poderes ou à definição de competências dos entes da federação. Ao afirmar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, ou ao estabelecer objetivos como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza, a Constituição assumiu uma dimensão transformadora.

Essa promessa constitucional não deve ser compreendida como mera declaração política ou retórica bem-vinda em contexto de redemocratização. A Carta de 1988 possui força normativa e vincula juridicamente os poderes públicos à realização de seus princípios, objetivos e direitos[7]. Ao mesmo tempo, sua concretização depende de mediações

---

[5] CHUEIRI, Vera Karam de. Prefácio. In: GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 17.

[6] GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 45-46.

[7] HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991: "A Constituição jurídica não configura apenas a expressão de uma dada realidade. Graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social. As possibilidades, mas também os limites da força normativa da Constituição resultam da correlação entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*)"

institucionais, políticas, administrativas e orçamentárias. Direitos fundamentais sociais exigem políticas públicas, planejamento, financiamento e capacidade estatal. De modo que a distância entre o texto e a realidade social não elimina a juridicidade da Constituição, mas revela uma tensão permanente entre promessa normativa e condições concretas de realização.

Além de norma jurídica, a Constituição exerce função simbólica: produz expectativas sociais, organiza reivindicações de justiça e oferece uma linguagem pública de pertencimento e reconhecimento[8]. Essa dimensão simbólica não significa falsidade ou inutilidade; ela integra o modo como a Constituição legitima instituições e orienta a vida democrática. O problema surge quando o horizonte de expectativas aberto pelo texto constitucional se distancia de forma persistente da experiência social concreta. É nessa ambivalência entre normatividade, promessa e frustração que este capítulo se desenvolve, partindo da democracia representativa e da crise de legitimidade para, em seguida, examinar a Constituição de 1988 como promessa normativa, sua função simbólica e seus limites de concretização.

2.1 Democracia representativa, expectativas sociais e crise de legitimidade

2.1.1 Democracia, representação e promessas não cumpridas

A promessa constitucional de 1988 não pode ser compreendida fora do contexto mais amplo da democracia representativa moderna. A Constituição nasce vinculada à ideia de que o poder político deve se legitimar pelo povo, mas esse povo não se manifesta de forma pura, imediata ou homogênea. Nas democracias contemporâneas, a soberania popular é mediada por eleições, partidos, parlamentos, governos e procedimentos decisórios[9]. Por isso, a democracia representativa não pode ser compreendida como expressão direta e contínua da vontade popular, mas como uma forma institucional de traduzir, filtrar e organizar demandas sociais plurais.

Essa mediação institucional não é um defeito acidental da democracia representativa, mas uma de suas características constitutivas. O problema surge quando as instituições encarregadas de representar, deliberar e decidir deixam de ser percebidas como capazes de

---

[8] NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996, p. 326: "O 'simbólico' e o 'instrumental' interagem reciprocamente para possibilitar a concretização das normas constitucionais. A Constituição funciona realmente como instância reflexiva de um sistema jurídico vigente e eficaz."

[9] OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 70: "Inviabilizada a democracia direta dos antigos, exercida na *pólis* grega, em razão do aumento do *demos*, o espaço da cidadania foi transferido para outra arena: as urnas. Em uma democracia representativa, o direito de sufrágio permite que o povo exerça o poder político de modo indireto, a partir da formação de um corpo de representantes que ficará responsável por tomar as decisões políticas"

responder, de modo minimamente satisfatório, às expectativas sociais que elas mesmas ajudam a produzir. A democracia moderna promete participação, igualdade política, responsividade e controle do poder; a democracia real, porém, convive com oligarquias, assimetrias de influência, interesses particulares, baixa participação e distanciamento entre representantes e representados[10].

É nesse ponto que a crise de legitimidade se conecta ao problema da promessa constitucional. Quando partidos, parlamentos e governos não conseguem absorver a complexidade das demandas sociais, cresce a desconfiança institucional e parte das expectativas se desloca para outros espaços de reivindicação, especialmente para a Constituição e para o Judiciário[11]. A crise da representação não será aqui tratada como tema autônomo, mas como pano de fundo indispensável para compreender por que a Constituição de 1988 se tornou depositária de expectativas tão amplas de justiça, inclusão e efetividade dos direitos fundamentais sociais.

Norberto Bobbio fornece um ponto de partida especialmente útil para essa análise ao compreender a democracia como um conjunto de regras do jogo. Em sua formulação procedimental, a democracia não se define pela realização plena de todos os ideais de igualdade, participação e justiça social, mas pelo estabelecimento de regras que indicam quem está autorizado a tomar decisões coletivas e por quais procedimentos essas decisões devem ser produzidas[12]. Essa concepção tem a virtude de evitar uma leitura romântica da democracia, aproximando-a de sua operação institucional concreta: a democracia depende de procedimentos, eleições, liberdades, garantias e formas de controle que tornam possível a formação legítima das decisões coletivas.

O próprio Bobbio, contudo, adverte que a democracia real permanece distante de suas promessas normativas. Ao tratar das "promessas não cumpridas", o autor identifica obstáculos persistentes, como a sobrevivência do poder invisível, a permanência das oligarquias, a revanche dos interesses particulares, a participação interrompida e a insuficiente educação dos cidadãos. Essas promessas não cumpridas revelam que a democracia moderna não se distancia de seus ideais apenas por desvios ocasionais, mas porque carrega uma tensão estrutural entre

---

[10] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 25-31.

[11] GODOY, Miguel Gualano de. **O STF entre a expansão da jurisdição e o esvaziamento da política**. JOTA, 02 fev. 2026. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-stf-entre-a-expansao-da-jurisdicao-e-o-esvaziamento-da-politica. Acesso em 08/06/2026.

[12] BOBBIO, 1986, p. 17: "Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia [...] é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos."

seus princípios justificadores e a matéria bruta da realidade institucional. A democracia é, desse modo, um regime permanentemente atravessado por expectativas que excedem sua capacidade ordinária de realização.

Robert Dahl contribui para essa análise ao descrever as democracias concretas como poliarquias. A poliarquia não corresponde ao ideal democrático pleno, mas a uma forma institucional aproximada, marcada pela combinação entre participação inclusiva e contestação pública[13]. Para que um governo seja responsivo, os cidadãos devem ter oportunidades de formular suas preferências, expressá-las e vê-las consideradas de modo igual no processo político.[14] O conceito evidencia que mesmo regimes democráticos relativamente estáveis convivem com limites reais de participação, influência e igualdade política. A democracia efetivamente existente, portanto, não elimina as assimetrias sociais e institucionais que condicionam a capacidade dos cidadãos de participar e de ver suas demandas incorporadas às decisões públicas.

Em sentido mais restritivo, Joseph Schumpeter compreende a democracia como método político competitivo. Em sua formulação clássica, o método democrático consiste no arranjo institucional por meio do qual indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelo voto do povo. Essa concepção desloca o centro da democracia da participação popular para a competição entre elites dirigentes[15]. Embora ajude a explicar a dimensão eleitoral dos regimes democráticos modernos, ela parece insuficiente para compreender democracias constitucionais que prometem participação, igualdade material e transformação social. Uma democracia pode funcionar formalmente como competição eleitoral e, ainda assim, frustrar expectativas mais densas de inclusão, pertencimento e efetividade de direitos.

Carole Pateman oferece um contraponto importante a essa redução elitista trazida por Schumpeter. Para a autora, a participação não constitui elemento periférico da democracia, mas condição de formação da própria cidadania. A experiência participativa possui função educativa, pois desenvolve capacidades, atitudes e disposições necessárias ao autogoverno. Desse modo, quanto mais o indivíduo participa de decisões que afetam sua vida, mais se torna

---

[13] DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997, p. 31.

[14] *Ibidem*, p. 26.

[15] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 366: "O método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo."

preparado para participar no futuro[16]. Essa perspectiva permite compreender que uma democracia constitucional comprometida com direitos sociais não pode se esgotar na competição eleitoral, exigindo canais institucionais de inclusão, participação e aprendizado democrático.

A tensão entre esses autores revela que a democracia moderna não pode ser compreendida apenas como procedimento eleitoral, nem como realização imediata da vontade popular. Ela combina regras, representação, competição, participação e expectativas de inclusão. O problema é que as instituições representativas nem sempre conseguem processar a complexidade dessas expectativas, produzindo uma distância persistente entre promessa democrática e experiência institucional. É nessa distância que se formam as bases da crise contemporânea de representação e da desconfiança em relação às instituições políticas.

2.1.2 Crise da representação e desconfiança institucional

As promessas não cumpridas da democracia não apontam, necessariamente, para algo como o iminente fim do regime democrático. Há de se observar que a democracia moderna sempre conviveu com tensões entre ideal e realidade, promessa e realização, participação e mediação institucional. Contudo, o problema se intensifica quando a distância entre expectativas sociais e respostas institucionais passa a ser percebida como persistente ou mais profunda revelando um verdadeiro cansaço em si com o sistema democrático. Nesse cenário, a crise democrática deixa de se manifestar apenas como ameaça de ruptura formal e passa a aparecer como erosão da confiança nas instituições representativas. A legitimidade eleitoral continua necessária, mas já não basta, sozinha, para sustentar a confiança social nas decisões públicas. Neste diapasão, convém agregar a seguinte distinção feita por Pierre Rosanvallon:

> A história das democracias reais sempre envolveu tensão e conflito. Assim, legitimidade e confiança, que a teoria do governo democrático-representativo tentou vincular por meio do mecanismo eleitoral, são, na verdade, distintas. Esses dois atributos políticos, supostamente fundidos na urna, são, na realidade, diferentes em sua natureza. A legitimidade é um atributo jurídico, um fato estritamente procedimental. Ela é um produto puro e incontestável do voto. A confiança é muito mais complexa. Ela é uma espécie de "instituição invisível", para tomar emprestada uma fórmula conhecida do economista Kenneth Arrow[17].

---

[16] PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 60-61: "A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos."

[17] ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust.** Translated by Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 4, tradução nossa. No original: "The history of real democracies has always involved tension and conflict. Thus legitimacy and trust, which the theory of

A representação política é uma mediação imperfeita em que as demandas sociais são traduzidas em decisões públicas. Mas essa tradução pode ser bloqueada por interesses particulares, assimetrias de poder econômico, burocratização, apatia social e distanciamento entre representantes e representados. Quando tais instituições deixam de ser percebidas como canais confiáveis de expressão da vontade social, a legitimidade formal permanece, mas a confiança pública se deteriora. A crise da representação, nesse sentido, é também uma crise da capacidade institucional de converter expectativas sociais em respostas políticas reconhecidas como legítimas.

Por isso, Rosanvallon desenvolve o conceito de contrademocracia, entendido como conjunto de contrapoderes sociais que complementam a democracia eleitoral por meio da vigilância, da prevenção e do julgamento. A desconfiança, nesse sentido, possui caráter ambivalente: pode estimular uma vigilância cívica salutar, capaz de obrigar o governo a prestar maior atenção às demandas sociais, mas também pode alimentar formas destrutivas de negatividade e descrédito institucional. Em seus próprios termos, a contrademocracia pode reforçar a democracia, mas também contradizê-la[18].

A representação democrática também pode se desfigurar quando a esfera pública deixa de funcionar como espaço plural de formação da opinião e passa a ser atravessada por dinâmicas de visibilidade, personalização e reação. Nadia Urbinati aprofunda esse diagnóstico ao indicar que, em vez de desaparecer, a representação se transforma: os cidadãos continuam formalmente autorizando governos por meio do voto, mas a relação entre representantes e representados passa a ser cada vez mais mediada por imagens, performances públicas e formas imediatas de identificação com lideranças. Nesse quadro, a participação cidadã tende a se deslocar da intervenção discursiva no debate público para uma posição mais reativa e espectadora, marcada pelo acompanhamento, julgamento e adesão à atuação pública dos líderes[19]. A crise, portanto, não consiste apenas na perda de confiança nos representantes, mas

---

democratic-representative government has tried to link through the electoral mechanism, are in fact distinct. These two political attributes, which are supposedly fused in the ballot box, are actually different in kind. Legitimacy is a juridical attribute, a strictly procedural fact. It is a pure and incontestable product of voting. Trust is far more complex. It is a sort of "invisible institution," to borrow a well-known formula from the economist Kenneth Arrow."

[18] *Ibidem*, p. 23.

[19] URBINATI, Nadia. **Democracia desfigurada: la opinión, la verdad y el pueblo**. Tradução de Iael Gueler. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2023, p. 42: "Sin embargo, el hábito de las personas de ser gobernados alcanza su punto máximo con la democracia representativa, porque, en este sistema, la voz es completamente suplantada por la visión y la audición, que son los sentidos pasivos por excelencia e las únicas expresiones de la presencia indirecta de los ciudadanos en la política. Los ciudadanos contemporáneos son una audiencia y la democracia representativa es una democracia de audiencia"; p. 267: "En la moderna, las cualidades del candidato e la información sobre el comportamiento de los funcionarios electos se construyen y transmiten, de forma artificial, a la ciudadanía. Además, se convierten en un espectáculo destinado a divertir, distraer, provocar o sedar a un público que, por esta razón, está formado por cidadãos reactivos pero pasivos"

também na deterioração dos canais pelos quais a opinião pública se forma, circula e controla o poder.

No Brasil pós-1988, essa crise ganha contornos próprios. A Constituição ampliou significativamente o catálogo de direitos e garantias, mas não transformou na mesma intensidade a estrutura de exercício do poder. Como observa Roberto Gargarella, avançou-se na parte dogmática das constituições, relativa aos direitos, mas a "sala de máquinas" permaneceu relativamente preservada[20]. O resultado é um arranjo em que a promessa constitucional de inclusão convive com práticas políticas marcadas por fragmentação partidária, presidencialismo de coalizão, barganhas distributivas e baixa confiança social em partidos e parlamentos.

Essa tensão é decisiva para o argumento deste trabalho. A Constituição de 1988 passou a concentrar expectativas de cidadania, igualdade e justiça social justamente em um contexto no qual as instituições representativas nem sempre conseguem absorver e processar essas demandas. A promessa constitucional, nesse sentido, não surge em ambiente institucional neutro: ela se insere em uma democracia representativa atravessada por déficits de confiança, desigualdades sociais e disputas políticas intensas. Quanto maior a percepção de que a política ordinária é incapaz de realizar direitos, maior tende a ser o deslocamento de expectativas para a linguagem constitucional e para as instituições de controle[21].

A contribuição de Marcelo Neves permite conectar essa crise de representação ao problema constitucional central deste trabalho. Quando se amplia a distância entre o discurso constitucionalista do poder e a concretização normativa do texto constitucional, intensifica-se a desconfiança em relação ao Estado e a autoridade pública tende a cair em descrédito[22]. A Constituição continua a operar como linguagem simbólica de legitimação, mas sua força simbólica torna-se ambivalente: ao mesmo tempo em que preserva um horizonte de expectativa, revela a inconsistência entre promessa constitucional e prática institucional[23].

---

[20] GARGARELLA, Roberto. **Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a "sala de máquinas" da Constituição**. Universitas JUS, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016, p. 39: "Notavelmente, reformistas legais dedicaram a maior parte de seu trabalho para criar novos direitos, deixando a organização dos poderes basicamente intocada. Agindo dessa maneira, reformistas legais mantêm fechadas as portas da 'sala de máquinas' da Constituição: o núcleo da maquinaria democrática não é modificado."

[21] GODOY, 2026.

[22] NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996, p. 328.

[23] NEVES, Marcelo. A Força Simbólica dos Direitos Humanos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 4, out./dez. 2005, p. 11: "No entanto, também no âmbito da constitucionalização simbólica, não desaparece o caráter ambivalente da força simbólica dos direitos humanos com relação à sua força normativa, ora a impedindo ou dificultando, ora lhe servindo; apenas a balança (...) pende antes, fortemente, para o lado negativo".

A crise da representação e a desconfiança institucional funcionam, portanto, como pano de fundo da promessa constitucional de 1988. Diante de instituições políticas frequentemente percebidas como incapazes de realizar expectativas de justiça, igualdade e inclusão, a Constituição passa a concentrar demandas que ultrapassam a política ordinária. Esse deslocamento ajuda a explicar por que direitos fundamentais sociais, orçamento público e Judiciário se tornam arenas centrais da disputa constitucional brasileira. Compreendida essa tensão, é possível examinar a Constituição de 1988 não apenas como documento jurídico de organização do Estado, mas como promessa normativa de reconstrução democrática e inclusão social.

2.2 A Constituição de 1988 como promessa normativa

2.2.1 Redemocratização, Constituição dirigente e direitos fundamentais sociais

Uma vez examinada a crise de representação, torna-se necessário compreender como a Constituição de 1988 incorporou juridicamente uma promessa de reconstrução democrática, inclusão social e efetividade dos direitos fundamentais. A partir desse ponto, a análise desloca-se da crise das mediações representativas para o modo como a ordem constitucional inaugurada em 1988 conferiu forma normativa a expectativas coletivas de transformação. Sua importância, portanto, não reside apenas no encerramento formal de um ciclo autoritário, mas na tentativa de reorganizar a vida política brasileira a partir de um novo horizonte normativo, fundado na limitação do poder, na cidadania e na ampliação dos direitos em contexto de uma expectativa coletiva de transformação[24].

Para compreender essa promessa, é necessário situá-la no contexto da redemocratização brasileira. Após a ditadura militar, o texto constitucional assumiu a tarefa de reconstruir as bases jurídico-institucionais da democracia no país, restabelecendo direitos, garantias, controles sobre o poder e mecanismos de participação. A nova ordem não surgiu apenas como reorganização formal do Estado, mas como resposta normativa a uma trajetória histórica marcada por autoritarismo, exclusão social e desigualdade estrutural. Como observa Godoy: “A Constituição brasileira de 1988 é um bom exemplo de uma constituição que estabeleceu um amplo rol de direitos fundamentais e um compromisso irrestrito com a democracia”[25]. A promulgação representou, por isso, mais do que a substituição de uma

[24] HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 91: "A Constituição jurídica não configura apenas a expressão de uma dada realidade. Graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social. Existe, assim, entre a norma e a realidade uma tensão permanente"

[25] GODOY, 2017, p. 108.

ordem jurídica por outra: simbolizou a tentativa de fundar uma democracia constitucional orientada pela cidadania, pela limitação do poder e pela inclusão social.

Esse contexto explica a dimensão transformadora do texto de 1988. Diferentemente de uma Constituição voltada apenas à organização dos poderes e à definição de competências, a Carta também estabelece tarefas, objetivos e programas de atuação estatal. Ao projetar uma sociedade livre, justa e solidária, impor a erradicação da pobreza e da marginalização, determinar a redução das desigualdades sociais e regionais e reconhecer um amplo catálogo de direitos fundamentais sociais, o texto constitucional não se satisfaz com uma concepção meramente procedimental de democracia[26]. Ele assume uma promessa de transformação material da vida social.

Nesse sentido, a ideia de Constituição dirigente difundida por Canotilho é especialmente relevante. Trata-se de uma Constituição que não apenas organiza juridicamente o Estado, mas orienta a atividade dos poderes públicos, fixa fins constitucionais e estabelece tarefas a serem perseguidas pelo legislador e pela administração pública em um cenário de complexa ambição de constitucionalização da política[27]. Ao incorporar objetivos fundamentais e direitos sociais, a ordem constitucional de 1988 não apenas autoriza políticas públicas voltadas à inclusão social: exige que o Estado atue de modo coerente com esses fins. A promessa constitucional assume, assim, a forma de um projeto normativo de transformação, no qual a democracia não se reduz ao procedimento eleitoral, mas inclui compromissos substantivos com dignidade, igualdade e justiça social.

A força normativa do texto constitucional é decisiva para impedir que essa dimensão dirigente seja tratada como mera declaração programática. A Constituição pretende incidir sobre a realidade e conformar a atuação dos poderes públicos, ainda que sua eficácia dependa de condições históricas, políticas, econômicas e institucionais. Por isso, a relação entre norma constitucional e realidade não deve conduzir nem ao ceticismo absoluto, como se o texto fosse apenas reflexo dos fatores reais de poder, nem ao voluntarismo jurídico, como se pudesse transformar a sociedade por si mesmo. Ao versar sobre leis criadoras de políticas públicas, Ana Paula de Barcellos traz o seguinte: “A transformação da realidade não se seguirá magicamente à expedição da norma e sequer a execução da própria lei e da política por ela

---

[26] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;"

[27] BARROSO, 2025, p. 139.

delineada são automáticas”[28]. Portanto, o ponto central está na tensão entre pretensão normativa e condições concretas de realização.

Essa tensão aparece de modo particularmente intenso nos direitos fundamentais sociais. Ao reconhecer direitos como educação, saúde, trabalho, moradia, assistência, previdência e proteção social, a Constituição de 1988 formula uma promessa de cidadania que ultrapassa a igualdade formal perante a lei. Os direitos sociais expressam a compreensão de que liberdade, autonomia e participação democrática dependem de condições materiais mínimas. Uma democracia marcada por desigualdades profundas não se realiza apenas por meio de eleições periódicas ou liberdades civis, mas também pela capacidade de assegurar prestações estatais, serviços públicos e políticas públicas que permitam aos cidadãos viver com dignidade e participar da vida social em condições minimamente iguais[29].

Os direitos fundamentais sociais integram o núcleo normativo da ordem constitucional e vinculam de forma imperativa a atuação de todos os poderes estatais. Todavia, sua concretização exige mediações institucionais significativamente mais complexas do que as associadas aos direitos de defesa, uma vez que a garantia prestacional não se esgota em uma tarefa meramente jurídica. Conforme observa Daniel Sarmento, a efetivação desses direitos envolve um "emaranhado de ações estatais, que compreende a formulação de políticas públicas, a criação de procedimentos, o dispêndio de recursos [...]"[30]. Nesse cenário, a promessa constitucional revela-se axiologicamente densa, embora normativamente aberta, exigindo também o reconhecimento de que levar direitos a sério é sempre também levar a sério seus custos[31]. É por essa razão que os direitos sociais ocupam posição estratégica neste estudo: neles, a tensão permanente entre a pretensão de eficácia da norma e as condições concretas de sua realização - o conflito entre o ser e o dever ser - torna-se mais visível e desafiadora.

A leitura adequada da Constituição de 1988 deve, portanto, evitar dois extremos disfuncionais. De um lado, seria equivocado reduzir os direitos sociais a promessas retóricas

---

[28] BARCELLOS, Ana Paula de. **Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n. 2, p. 255, ago. 2018.

[29] GODOY, 2017, p. 43: “ Ao tratar da igualdade, assumo a noção de igualdade defendida por Ronald Dworkin, a qual também se configura em não somente assinalar um valor idêntico a cada um, mas também em igual consideração e respeito.27 Nesse sentido, incorpora-se igualmente a ideia de que para tratar a todos como iguais é necessário fazê-lo nas medidas de suas igualdades e, da mesma forma, nas medidas de suas desigualdades. Ou seja, como expõe john Rawls, implica assegurar que a vida de cada indivíduo dependa das escolhas que ele fizer e não das circunstâncias em que ele nasceu.”

[30] SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 487-513.

[31] HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019, p. 227..

destituídas de força jurídica. De outro, seria inadequado supor que sua previsão constitucional baste para assegurar uma realização automática ou ilimitada. Entre esses extremos, a posição mais adequada é reconhecer a juridicidade dos direitos sociais sem ignorar que sua concretização depende de políticas públicas, financiamento, planejamento e capacidade institucional.

Assim, a redemocratização brasileira produziu uma Constituição que não apenas restaurou a democracia formal, mas projetou uma democracia social substantiva. Sua dimensão dirigente e seu catálogo de direitos fundamentais sociais indicam que o texto de 1988 pretendeu transformar a relação entre Estado e sociedade, convertendo demandas históricas de inclusão em compromissos jurídicos vinculantes. Essa promessa, contudo, abre uma tensão permanente: quanto mais ambicioso é o projeto constitucional de cidadania material, maior é a exigência sobre a capacidade estatal de realizá-lo. É a partir dessa tensão entre a vontade de Constituição e os obstáculos da realidade que se deve examinar, em seguida, o conteúdo material dessa promessa, especificamente a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a igualdade material e os objetivos fundamentais da República (art. 3º).

2.2.2 Dignidade, igualdade material e objetivos fundamentais da República

Se a Constituição de 1988 possui dimensão dirigente e social, cumpre agora examinar o conteúdo material dessa direção. A promessa normativa constitucional se densifica em fundamentos, objetivos e direitos que conferem substância ao projeto constitucional. Entre esses elementos, destacam-se a dignidade da pessoa humana, a igualdade material e os objetivos fundamentais da República, que expressam o compromisso com uma cidadania não apenas formal, mas orientada à inclusão social, à redução das desigualdades e à transformação das condições materiais de participação na vida coletiva.

A dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, III, da Constituição, ocupa posição central nesse arranjo. Ela deve ser compreendida como fundamento jurídico da exigência de condições reais de liberdade, reconhecimento e participação. Ao funcionar como referência interpretativa dos direitos fundamentais, a dignidade impede que a cidadania seja reduzida à titularidade formal de direitos sem correspondência mínima na experiência social. Nesse sentido, Daniel Sarmento ensina:

> O princípio da dignidade da pessoa humana representa o epicentro axiológico da ordem constitucional, irradiando efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e

> balizando não apenas os atos estatais, mas também toda a miríade de relações privadas que se desenvolvem no seio da sociedade civil e do mercado[32].

Uma ordem constitucional fundada na dignidade não pode se satisfazer com a existência abstrata de liberdades quando parcelas expressivas da população permanecem privadas de condições básicas para escolher, participar e desenvolver seus próprios projetos de vida.

Essa compreensão da dignidade aproxima-se da exigência de igualdade material. Em uma sociedade marcada por desigualdades históricas, a igualdade constitucional não pode ser limitada à proibição de discriminações formais ou à afirmação de que todos são iguais perante a lei. A igualdade material exige enfrentar as condições concretas que limitam, desde o nascimento, as possibilidades reais de autonomia, participação e pertencimento. Por isso, a promessa constitucional de igualdade não consiste apenas em tratar todos de modo uniforme, mas em reduzir assimetrias sociais, regionais, econômicas e institucionais que impedem que a liberdade seja vivida de maneira minimamente igual[33]. Nessa perspectiva, a Constituição desloca a igualdade de uma fórmula de tratamento abstrato para uma exigência de transformação das condições efetivas de cidadania.

Essa dimensão material aparece de modo especialmente claro nos objetivos fundamentais da República. Ao estabelecer como objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, o art. 3º confere forma jurídica ao projeto constitucional de transformação social. Esses objetivos funcionam como parâmetros normativos de orientação e avaliação da ação estatal, projetando tarefas públicas que condicionam a legislação, a administração, as políticas públicas e decisões judiciais a se conformar formal e materialmente ao programa inscrito no texto constitucional[34]. O art. 3º explicita, assim, que a Constituição de 1988 não se limita a proteger posições individuais, mas também impõe ao Estado compromissos voltados à alteração de estruturas sociais excludentes.

---

[32] SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 59-60.

[33] BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **"Sabe com quem está falando?": Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, p. 204-232, 2016, p. 211–212: "[...] o conceito de igualdade material, ligado a demandas por redistribuição de riqueza e poder e, em última análise, por justiça social. Nesse novo ambiente, o Estado liberal incorpora um amplo sentido social não basta proscrever os privilégios, é preciso atuar ativamente contra a desigualdade econômica e pela superação da miséria. Mais do que a igualdade perante a lei, procura-se assegurar algum grau de igualdade perante a vida"

[34] STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 147 *apud* PAES, Carolina Bastos Lima. Direito à educação e direitos na educação. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (orgs.)**. Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/USP, 2018. p. 455

Nesse sentido, os direitos sociais previstos no art. 6º funcionam como instrumentos constitucionais de realização concreta da dignidade e da igualdade material. Saúde, educação, assistência, previdência, moradia, trabalho e proteção social não aparecem apenas como políticas públicas desejáveis, mas como dimensões constitucionais da inclusão. Sem prestações sociais minimamente efetivas, a liberdade civil e a participação política correm o risco de permanecer formalizadas no texto, mas desigualmente acessíveis na realidade. Nessa linha como afirma Vitor Soliano, os direitos sociais "têm a pretensão de realizar uma inclusão generalizada dos cidadãos na esfera política através da garantia de meios essenciais de vida"[35].

A Constituição de 1988 promete juridicamente dignidade, igualdade e inclusão. A partir desse conteúdo material, a promessa constitucional deixa de ser apenas uma estrutura normativa e passa também a operar como linguagem pública de expectativas sociais. Ao projetar uma sociedade livre, justa e solidária, o texto constitucional fornece vocabulário para reivindicações de pertencimento, cidadania e justiça. Quando, porém, a experiência social permanece distante desse horizonte, a promessa constitucional revela sua ambivalência: ao mesmo tempo em que vincula e orienta a ação pública, também opera simbolicamente como horizonte de esperança, cobrança e frustração. É essa passagem da promessa normativa à produção simbólica de expectativas sociais que será examinada a seguir.

2.3 Função simbólica da Constituição e produção de expectativas sociais

2.3.1 Constitucionalização simbólica e distância entre texto e realidade

A passagem da promessa normativa para a função simbólica da Constituição exige uma distinção inicial. Afirmar que a Constituição exerce função simbólica não significa negar sua juridicidade, nem reduzi-la a mera retórica política. Como visto, a Constituição de 1988 possui força normativa, estrutura direitos, fixa objetivos fundamentais e vincula juridicamente os poderes públicos. O ponto é outro: além de norma, a Constituição também comunica valores, organiza expectativas e oferece uma linguagem pública por meio da qual a sociedade formula demandas de justiça, pertencimento e inclusão. A função simbólica aparece justamente nessa dimensão de sentido. O problema surge quando a promessa constitucional permanece persistentemente distante da experiência social concreta, fazendo com que o texto constitucional opere mais como horizonte de legitimação do que como norma efetivamente concretizada.

---

[35] SOLIANO, Vitor. Ativismo judicial em matéria de direitos fundamentais sociais: entre os sentidos negativo e positivo da constitucionalização simbólica. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n. 7, p. 182-221, jul./dez. 2012, p. 188.

É nesse ponto que a teoria da constitucionalização simbólica de Marcelo Neves oferece uma chave importante para compreender a distância entre expansão textual dos direitos e realização social. Para Neves, o problema não está na simples presença de valores ou objetivos no texto constitucional, mas na desproporção entre a dimensão simbólica da Constituição e sua realização jurídico-instrumental. Nas suas palavras, "à atividade constituinte e à emissão do texto constitucional não se segue uma normatividade jurídica generalizada, uma abrangente concretização normativa do texto constitucional", de modo que o elemento distintivo passa a ser a "hipertrofia da dimensão simbólica em detrimento da realização jurídico-instrumental dos dispositivos constitucionais"[36]. A constitucionalização simbólica, portanto, não designa a inexistência da Constituição como norma, mas a situação em que sua capacidade de produzir efeitos sociais generalizados é bloqueada ou reduzida, enquanto sua função político-simbólica se expande[37].

Essa formulação permite compreender que a distância entre texto constitucional e realidade não é apenas uma falha acidental de implementação. Em determinados contextos, a própria enunciação constitucional pode funcionar como forma de resposta política a demandas sociais, ainda que não venha acompanhada de condições suficientes para sua concretização. É nesse sentido que Marcelo Neves trabalha a ideia de legislação-álibi: normas podem ser produzidas como demonstração simbólica de ação estatal, expondo abstratamente o Estado como instituição comprometida com determinados valores e, por isso, merecedora de confiança pública[38]. A promessa normativa, quando desacompanhada de políticas, planejamento, orçamento e capacidade institucional, pode funcionar como substituto simbólico da ação pública. O texto promete, o poder se legitima pela promessa, mas a experiência social permanece marcada por concretização insuficiente, de modo que a constituição simbólica não resulta em normatividade programático-finalística, mas cumpre o papel de um álibi para os agentes políticos[39].

Essa dinâmica é especialmente relevante em Constituições extensas, generosas e carregadas de objetivos transformadores. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 não deve ser compreendida como Constituição meramente simbólica, pois ela efetivamente vincula o Estado, fundamenta direitos e orienta decisões institucionais. No entanto, seu amplo catálogo

---

[36] NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996, p. 326.
[37] *Idem*.
[38] NEVES, 1994, p. 37 - 38: "A legislação-álibi serve como mecanismo de exposição simbólica das instituições. [...] à exposição abstrata do Estado como instituição merecedora da confiança pública."
[39] NEVES, 1994, p. 103.

de direitos, objetivos e compromissos sociais torna mais visível a tensão entre promessa e realização[40]. Quanto mais ambicioso é o horizonte constitucional de inclusão, maior tende a ser a frustração social quando a vida cotidiana dos cidadãos permanece distante dos direitos prometidos. Tendo em vista que a distinção entre “Constituição normativa” e “Constituição simbólica” é relativa, tratando-se de dois pontos de uma escala, e não de uma dicotomia, a Constituição de 1988 pode ser lida como texto normativo e simbólico ao mesmo tempo: normativo, porque vincula juridicamente; simbólico, porque organiza esperanças, expectativas e cobranças em torno de uma promessa de cidadania material ainda incompletamente realizada.

A classificação das Constituições nominalistas ajuda a situar essa tensão. Na tipologia recuperada por Marcelo Neves a partir de Loewenstein, as Constituições nominalistas contêm disposições de limitação e controle do poder, mas não encontram suficiente ressonância no processo real de poder porque faltam “os pressupostos sociais para a realização de um possível conteúdo normativo"[41]. A utilidade dessa categoria está em mostrar que a validade jurídica do texto não garante, por si só, sua concretização institucional. No entanto, seria inadequado aplicar essa chave de modo simplista à Constituição de 1988, como se a distância entre texto e realidade anulasse totalmente sua força normativa. O problema brasileiro não está em uma Constituição sem relevância, mas em uma Constituição cuja relevância normativa convive com bloqueios institucionais, desigualdades sociais, déficits persistentes de concretização para além de representar uma referência simbólica do discurso do poder.

Por isso, a tese da constitucionalização simbólica deve ser usada de forma crítica e controlada. David Gomes adverte que a noção de constitucionalização simbólica pode incorrer em uma redução sociológica quando separa de maneira excessivamente rígida realidade e normatividade, dimensões que permanecem historicamente emaranhadas[42]. Essa ressalva é importante para o argumento deste trabalho. A Constituição não é apenas fachada ideológica do poder. Ela também resulta de lutas sociais, pactos históricos e expectativas democráticas que continuam a produzir efeitos jurídicos e políticos. Mesmo quando não é plenamente concretizada, a Constituição pode orientar mobilizações, fundamentar demandas, constranger instituições e servir como parâmetro de crítica pública.

---

[40] BARROSO, 2025, p. 29: "Mais do que em outros domínios, nele [direito constitucional] se expressa a tensão entre norma e realidade social."
[41] NEVES, 1994, p. 96.
[42] GOMES, David Francisco Lopes. **PARA UMA CRÍTICA À TESE DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, RS, v. 12, n. 2, p. 442-471, ago. 2017, p. 460.

O próprio Marcelo Neves reconhece essa ambivalência. A função simbólica hipertrofiada do texto constitucional não se restringe à retórica legitimadora das elites dirigentes. Também "no discurso político dos críticos do sistema de dominação, a invocação aos valores proclamados no texto constitucional desempenha relevante papel simbólico". Essa observação é decisiva. A Constituição pode legitimar instituições e, ao mesmo tempo, oferecer linguagem para contestá-las. Pode encobrir déficits persistentes de concretização e, simultaneamente, fornecer os termos por meio dos quais cidadãos, movimentos sociais, defensorias, Ministério Público e litigantes reivindicam direitos. O simbolismo constitucional, portanto, não é unívoco: ele pode servir à acomodação, mas também à cobrança[43]. Ao tratar da força simbólica dos direitos humanos, Neves reforça esse caráter ambivalente da Constituição: "...não desaparece o caráter ambivalente da força simbólica dos direitos humanos com relação à sua força normativa, ora a impedindo ou dificultando, ora lhe servindo; apenas a balança (...) pende antes, fortemente, para o lado negativo"[44].

A constitucionalização simbólica permite, assim, compreender a Constituição de 1988 como texto situado entre promessa, normatividade e frustração social. Sua função simbólica não elimina sua força jurídica; antes, revela que a Constituição também opera como estrutura de sentido em uma sociedade que continua a esperar dela inclusão, igualdade e justiça[45]. O problema não é a existência dessa expectativa, mas a distância persistente entre o horizonte constitucional e a experiência institucional de concretização. Compreendida essa ambivalência, torna-se possível examinar a Constituição não apenas como texto distante da realidade, mas como estrutura de expectativas que organiza a relação entre experiência social, promessa de futuro e legitimidade constitucional.

2.3.2 Experiência, expectativa e legitimidade constitucional

A função simbólica da Constituição pode ser compreendida, em um segundo momento, como produção de expectativas sociais. A Constituição não apenas regula instituições ou distribui competências; ela também projeta uma determinada imagem de futuro[46]. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 antecipa no presente uma promessa de

---

[43] NEVES, 1994, p. 327.

[44] NEVES, Marcelo. A Força Simbólica dos Direitos Humanos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 4, out./dez. 2005, p. 11.

[45] GOMES, Fernando A. Constitucionalização simbólica ou constitucionalidade-simulacro? Exclusão, periferização e soberania popular no direito constitucional brasileiro. **Direitos Fundamentais & Justiça**, n. 3, p. 94-112, abr./jun. 2008, p. 109: "A frustração por sua deficiência em concretizar-se integralmente, em guiar-se por uma 'preferência pela inclusão', não elide o fato de que a comunicação que nela se estrutura juridicamente habilita de modo consistente a prática corriqueira de inúmeras atividades que a pressupõem".

[46] HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II, p. 119.

cidadania material, igualdade e inclusão social. Essa promessa não se dirige a uma sociedade abstrata, mas a uma realidade historicamente marcada por autoritarismo, desigualdade e exclusão. Por isso, a linguagem constitucional dos direitos sociais tem uma dimensão temporal: ela se alimenta da distância entre aquilo que a sociedade experimenta e aquilo que passa a poder esperar legitimamente do Estado.

A distinção entre experiência e expectativa ajuda a iluminar esse ponto. Reinhart Koselleck observa que, na modernidade, "quanto menor o conteúdo de experiência, tanto maior a expectativa"[47]. A formulação é especialmente útil para compreender o constitucionalismo brasileiro pós-1988. Em uma sociedade na qual a experiência efetiva de direitos sociais sempre foi limitada e desigual, a Constituição ampliou intensamente o horizonte de expectativas. A promessa constitucional de saúde, educação, assistência, previdência, moradia, trabalho e redução das desigualdades não apenas descreveu direitos; ela projetou um futuro normativamente devido. A expectativa social, nesse sentido, não é simples desejo subjetivo, mas expectativa estruturada por uma ordem constitucional que prometeu transformar exclusão em cidadania.

Essa dimensão temporal da promessa constitucional também pode ser compreendida a partir da função estabilizadora do direito. Sob inspiração luhmanniana, o direito é frequentemente definido como mecanismo de estabilização de expectativas normativas. Em termos simples, o direito permite que os cidadãos saibam o que podem esperar das instituições, mesmo quando a realidade social frustra essas expectativas em determinados casos[48]. A Constituição, nesse contexto, ocupa posição central: ela estabiliza expectativas superiores sobre o sentido do Estado, os limites do poder e a proteção dos direitos fundamentais. O cidadão não espera saúde, educação ou assistência como favor político, mas como direito constitucionalmente reconhecido. A frustração desses direitos, portanto, não é apenas deficiência administrativa; é frustração de uma expectativa juridicamente constituída.

Habermas formula essa dimensão de modo especialmente preciso ao afirmar que, "enquanto projeto de uma sociedade justa, a constituição articula o horizonte de expectativas de um futuro antecipado no presente"[49]. A Constituição, portanto, não é apenas resultado de um momento constituinte passado. Ela mantém aberta, no presente, uma imagem de futuro que orienta instituições e reivindicações sociais. No Brasil, esse futuro antecipado assume a

---

[47] KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Tradução de Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto/Ed. PUC-Rio, 2006, p. 314.
[48] HABERMAS, 1997, p. 242.
[49] HABERMAS, 1997, p. 119.

forma de uma sociedade livre, justa e solidária, comprometida com a redução das desigualdades e a efetividade dos direitos fundamentais sociais.

O problema surge quando esse futuro antecipado permanece sempre futuro. Marcelo Neves identifica esse risco ao afirmar que a Constituição pode atribuir sua legitimidade à promessa e à esperança de sua realização posterior: "a promessa de uma sociedade socialmente justa, a esperança de sua realização"[50]. A promessa de futuro é necessária, porque nenhuma Constituição transformadora se realiza integralmente no momento de sua promulgação. Contudo, quando se converte em adiamento permanente, a esperança constitucional pode passar a legitimar uma realidade que permanece excludente. Isso não significa que toda distância entre norma e realidade seja patológica: constituições democráticas sempre projetam horizontes que excedem a prática institucional imediata. O problema está na persistência de um descompasso estrutural entre discurso constitucional e concretização normativa, especialmente quando os poderes públicos reiteram a linguagem dos direitos sem produzir as mediações institucionais necessárias à sua realização.

É nesse ponto que a função simbólica se conecta à legitimidade constitucional. Quando se ampliam simultaneamente a baixa concretização normativa do texto constitucional e o discurso constitucionalista do poder, observa Marcelo Neves, "intensifica-se o grau de desconfiança no Estado. A autoridade pública cai em descrédito"[51]. A crítica é precisa: não é a promessa constitucional em si que corrói a legitimidade, mas a combinação entre promessa reiterada e baixa realização. A Constituição de 1988 permanece como linguagem pública de justiça e horizonte de cobrança; mas sua função simbólica torna-se ambivalente quando não encontra mediações institucionais capazes de convertê-la em políticas públicas, orçamento, planejamento e prestação efetiva de direitos. Essa ambivalência abre caminho para a análise dos limites institucionais de concretização da promessa constitucional.

2.4 Ambivalência da promessa constitucional no Brasil pós‑1988

2.4.1 A Constituição entre normatividade, simbolismo e frustração social

A análise desenvolvida até aqui permite compreender que a promessa constitucional de 1988 não deve ser lida nem como realização normativa plena, nem como fracasso simbólico absoluto. A Constituição preserva um horizonte jurídico de inclusão, igualdade e cidadania material, mas esse horizonte convive com déficits persistentes de concretização.

[50] NEVES, 1994, p. 160.
[51] NEVES, 1996, p. 328.

Sua ambivalência está precisamente nessa tensão: ela continua a vincular o Estado e a oferecer linguagem pública de reivindicação, ao mesmo tempo em que pode produzir frustração quando a experiência social permanece distante dos direitos prometidos. O problema, portanto, não é decidir se a Constituição "funcionou" ou "fracassou", mas compreender como ela opera simultaneamente como norma, promessa e símbolo.

Essa ambivalência não elimina a força normativa da Constituição. Ao contrário, ela somente se torna problemática porque a Constituição de 1988 possui pretensão real de juridicidade. Como já asseverava Ruy Barbosa, não existem no texto constitucional cláusulas que ostentem meramente o valor de conselhos ou lições, pois todas possuem 'força imperativa de regras'[52]. Sob essa premissa, a distância entre a promessa e a realidade não autoriza tratar os direitos fundamentais sociais como meras proclamações políticas; ao revés, eles permanecem como parâmetros cogentes de validade, orientação e controle da atuação estatal. Por isso, a crítica à insuficiência de concretização deve partir da reafirmação da força normativa da Constituição, e não de sua negação.

Ao mesmo tempo, a experiência brasileira demonstra que a existência de direitos constitucionalmente previstos não significa sua realização social suficiente. A promessa constitucional encontra a resistência daquilo que Bobbio chamou de contraste entre o que fora concebido como "nobre e elevado" e a "matéria bruta" da realidade[53]. No Brasil, essa matéria bruta se expressa em desigualdades persistentes, precariedade de serviços públicos, disputas políticas fragmentadas, baixa capacidade administrativa em muitos contextos federativos e limites orçamentários. A Constituição projeta uma cidadania material; a realidade institucional, muitas vezes, entrega uma cidadania desigual, territorialmente assimétrica e dependente da capacidade concreta de acesso às políticas públicas.

Por isso, a Constituição de 1988 deve ser compreendida em equilíbrio. Romantizá-la significaria ignorar que sua promessa social ainda convive com muitas exclusões estruturais. Desmoralizá-la significaria apagar sua força normativa, sua função crítica e sua capacidade de sustentar reivindicações por direitos. A posição mais adequada é reconhecer que a promessa constitucional é necessária, porque conserva um horizonte democrático de transformação, mas insuficiente, porque não se realiza apenas por sua enunciação. Essa ambivalência é o ponto de passagem para o restante do trabalho: se a Constituição promete cidadania material, é preciso

---

[52] BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal brasileira** (coligidos e ordenados por Homero Pires). Rio de Janeiro: [s.n.], 1933. t. II, p. 489 *apud* BARROSO, 2025, p. 145.

[53] BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 20.

examinar as instituições, os recursos e as decisões que podem, ou não, converter essa promessa em experiência social efetiva.

2.4.2 Da promessa normativa aos limites institucionais de concretização

Não basta mais saber o que a Constituição de 1988 prometeu, nem apenas como essa promessa produz expectativas sociais. Torna-se necessário perguntar quais mediações institucionais são capazes de transformar promessa normativa em concretização. A Constituição legitima demandas por direitos fundamentais sociais, mas não executa políticas públicas por si mesma. Entre o texto constitucional e a experiência concreta dos cidadãos existem instituições, decisões políticas, capacidades administrativas, planejamento estatal, arrecadação, despesa pública e mecanismos de controle.

A promessa normativa não é vazia, mas também não é autossuficiente. Como observa Marcelo Neves, a vigência social de normas constitucionais programáticas depende da existência das "possibilidades estruturais de sua realização"[54]. Essa afirmação permite compreender que a concretização dos direitos fundamentais sociais exige mais do que validade formal. Direitos sociais precisam de estruturas capazes de lhes dar consequência: serviços públicos, procedimentos administrativos, agentes estatais, repartição federativa de competências, financiamento estável, critérios de prioridade e mecanismos de avaliação.

A mediação política é igualmente indispensável. Como lembra Godoy, "a constituição somente se concretiza por meio da política democrática"[55]. Isso significa que a Constituição não substitui a política; ela a orienta, limita e exige justificação. O problema brasileiro não está apenas na existência de conflitos políticos em torno dos direitos sociais, mas na dificuldade de processar esses conflitos de modo transparente, planejado, igualitário e constitucionalmente orientado. Quando a política ordinária não transforma a promessa constitucional em políticas públicas suficientes, a distância entre expectativa e experiência se amplia.

É nesse ponto que o orçamento público se apresenta como arena decisiva. A Constituição promete direitos, mas o orçamento seleciona prioridades, organiza receitas, autoriza despesas e condiciona a execução das políticas públicas. A distância entre promessa e concretização passa, portanto, por escolhas distributivas. Bobbio já observava que a quantidade e a rapidez das demandas dirigidas ao sistema político podem produzir "sobrecarga" e exigir "drásticas opções"[56]. No constitucionalismo social, essas opções não são

[54] NEVES, 1994, p. 102.
[55] GODOY, 2017, p. 34.
[56] BOBBIO, 1986, p. 35.

neutras: elas determinam quais direitos receberão financiamento suficiente, quais políticas serão estruturadas, quais grupos serão priorizados e quais promessas permanecerão adiadas.

Reconhecer a centralidade do orçamento não significa reduzir direitos fundamentais sociais a disponibilidade financeira imediata. Significa compreender que sua concretização exige escolhas públicas justificadas. A escassez não pode ser invocada como argumento genérico para esvaziar a Constituição. Ao mesmo tempo, a Constituição não pode ser tratada como se seus comandos se realizassem em vazio institucional, administrativo e financeiro. Receita, despesa, planejamento, responsabilidade fiscal, transparência, controle e execução orçamentária não são temas externos ao Direito Constitucional. Eles compõem a gramática institucional por meio da qual os direitos fundamentais sociais podem deixar de ser apenas expectativa e se converter em política pública.

Se a Constituição de 1988 projeta uma promessa de cidadania material, o orçamento público é uma das arenas centrais em que essa promessa encontra seus limites mais concretos: arrecadar, escolher, priorizar, planejar e executar. É a partir dessa mediação que o capítulo seguinte examinará os limites institucionais da concretização dos direitos fundamentais sociais, tratando o orçamento não como simples peça técnica de gestão financeira, mas como espaço jurídico, político e distributivo em que a promessa constitucional é permanentemente disputada.

3 LIMITES INSTITUCIONAIS DA CONCRETIZAÇÃO: ORÇAMENTO PÚBLICO, POLÍTICA E CAPACIDADE ESTATAL

O capítulo anterior examinou a Constituição de 1988 como norma, promessa e símbolo. A partir deste ponto, a análise se desloca para as condições institucionais de realização dessa promessa. A Constituição vincula juridicamente o Estado e estrutura expectativas legítimas de cidadania material, mas não constrói ou mantém, por si mesma, escolas, hospitais, serviços assistenciais, políticas habitacionais ou programas de transferência de renda. Entre o direito proclamado e a prestação efetiva existe uma cadeia de decisões públicas que envolve instituições, competências, recursos, prioridades, planejamento e execução.

Levar a sério a pretensão de eficácia constitucional exige compreender essa cadeia de mediações. Se os direitos fundamentais sociais são juridicamente exigíveis, sua concretização não pode ser tratada como resultado eventual da conveniência política. Ao mesmo tempo, seria inadequado supor que a previsão constitucional baste para produzir, automaticamente, transformação social, como observa Neves: “Cabe advertir, porém, que mesmo as

Constituições normativas não podem resolver diretamente os problemas sociais, mas apenas influenciar-lhes mediatamente a solução"[57]. A realização dos direitos sociais depende de ação estatal organizada, e essa ação exige engrenagens institucionais concretas.

Nesse contexto, o orçamento público ocupa posição central no argumento deste trabalho. Ele não é apenas uma peça contábil, administrativa ou financeira, mas uma das arenas em que se decide como os direitos constitucionalmente afirmados serão financiados, priorizados e executados. O texto constitucional proclama direitos; o orçamento revela quais políticas receberão recursos, quais programas serão ampliados, quais prestações serão adiadas e quais demandas sociais serão efetivamente incorporadas às prioridades do Estado[58]. A política democrática, portanto, não é obstáculo externo à Constituição: é mediação necessária de sua concretização, desde que orientada por deliberação, planejamento, controle e justificação pública.

Este capítulo examina os limites institucionais da concretização dos direitos fundamentais sociais a partir de quatro eixos. Primeiro, analisa a relação entre Constituição financeira, orçamento público, custos dos direitos, receita e despesa. Em seguida, trata do planejamento estatal e da responsabilidade fiscal como condições de estabilidade e continuidade das políticas públicas. Depois, examina as emendas parlamentares, o orçamento impositivo e o orçamento secreto como formas de disputa política pela alocação de recursos. Por fim, enfrenta a reserva do possível, o mínimo existencial, a escassez e a capacidade estatal. O objetivo é demonstrar que a promessa constitucional não se realiza no vazio: depende de instituições capazes de transformar direitos em prestações públicas financiadas, planejadas e justificadas.

3.1 Constituição financeira, orçamento público e concretização de direitos

3.1.1 Direitos fundamentais sociais, custos públicos e escolhas distributivas

A primeira premissa a ser estabelecida é que o custo dos direitos não enfraquece sua fundamentalidade. Ao contrário, revela a seriedade institucional de sua concretização. Direitos fundamentais sociais não são meras aspirações políticas, mas também não se realizam sem prestações públicas organizadas. Afirmar que saúde, educação, assistência ou moradia custam recursos não equivale a negar sua exigibilidade; significa reconhecer que sua

[57] NEVES, 1996, p. 326.
[58] MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 624-694, 2016, p. 631.

efetividade depende de uma estrutura estatal capaz de financiar, organizar e executar políticas públicas de modo a caracterizar eficaz investimento produtivo, na linha do argumento de Ferrajoli[59].

Essa constatação aproxima o debate constitucional daquilo que se pode chamar de Constituição financeira. A Constituição de 1988 não disciplinou apenas direitos, poderes e competências; ela também estruturou um modelo de financiamento público necessário à realização dos fins constitucionais. Direitos sociais exigem recursos, que dependem de arrecadação e se convertem em despesa por meio de escolhas orçamentárias justificáveis à luz dos objetivos constitucionais. A promessa de cidadania material, portanto, não se separa das instituições financeiras que tornam possível sua realização.

A literatura sobre o custo dos direitos é importante justamente por romper uma oposição simplista entre direitos de liberdade, supostamente gratuitos, e direitos sociais, supostamente custosos. Holmes e Sunstein demonstram que todos os direitos dependem de aparato estatal e de recursos públicos, inclusive aqueles tradicionalmente apresentados como direitos de defesa. A proteção da propriedade, da liberdade de expressão, do devido processo legal e da segurança jurídica também exige tribunais, servidores, polícia, defensoria, administração, procedimentos e orçamento. O custo, portanto, não é uma particularidade dos direitos sociais; é uma condição institucional do próprio direito[60].

Essa observação impede que os direitos sociais sejam tratados como direitos menores apenas por demandarem recursos. A diferença está no tipo de prestação exigida e na visibilidade de seus custos. Enquanto alguns direitos de liberdade aparentam depender apenas de abstenção estatal, os direitos sociais tornam mais evidente a necessidade de políticas públicas, serviços e financiamento. A pergunta constitucional adequada, portanto, não é se direitos custam, mas como seus custos devem ser distribuídos, priorizados e justificados. Segundo José Cláudio Carneiro Filho:

> A diferença nos custos desses direitos não se daria sequer no montante, mas sim na visibilidade do gasto. Enquanto os direitos sociais possuem custos financeiros públicos diretos visíveis a olho nu, os clássicos direitos e liberdades assentam sobretudo em custos financeiros indiretos, cuja visibilidade é muito diminuta ou mesmo nula.[61]

---

[59] FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens: a crise da democracia italiana**. Tradução de Benny Schvasberg. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 78.

[60] HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019, p. 20.

[61] CARNEIRO FILHO, José Cláudio. A reserva do financeiramente possível e seus paradigmas. ANIMA - **Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET**, v. 1, p. 17, 2009. *Apud* PAES, Carolina Bastos Lima. A

A exigibilidade dos direitos sociais convive com escolhas distributivas. O Estado não atua em um cenário de recursos infinitos. Demandas diversas, portanto, disputam espaço dentro de um orçamento limitado[62]. No campo dos direitos sociais, a limitação de recursos transforma a concretização constitucional em problema de prioridade. Decidir sobre recursos envolve portanto questões de justiça distributiva em que "diante da escassez, garantir prestações a alguns significa retirar recursos do bolo que serve aos demais"[63].

É por isso que a escassez não pode ser ignorada, mas também não pode ser convertida em desculpa genérica. Gustavo Amaral, em formulação retomada por Vitor Soliano, afirma que levar os direitos a sério significa também levar a escassez a sério, pois os direitos estão sujeitos a processos de escolha alocativa[64]. Essa afirmação deve ser lida com equilíbrio. Levar a escassez a sério não significa submeter direitos à conveniência financeira imediata. Significa exigir que escolhas públicas sejam transparentes, racionais, constitucionalmente orientadas e abertas ao controle democrático.

Assim, o orçamento passa a integrar a própria gramática constitucional dos direitos fundamentais sociais[65]. Ele não substitui o direito, mas condiciona sua realização institucional. Também não esgota a discussão constitucional, pois a existência de dotação orçamentária não garante, por si só, boa política pública. Ainda assim, sem financiamento minimamente adequado, a promessa de direitos sociais permanece incompleta. A exigibilidade jurídica dos direitos demanda, portanto, uma segunda pergunta: como o Estado arrecada, distribui e executa os recursos necessários à sua concretização?

3.1.2 Receita, despesa pública e financiamento da promessa constitucional

A concretização dos direitos sociais depende de um sistema de financiamento público. De modo que antes de haver despesa, é preciso haver receita. E antes de haver execução, é preciso autorização orçamentária. Antes de haver política pública universal, é necessário definir de onde virão os recursos, quais prioridades serão financiadas e como será controlada sua aplicação. Por isso, receita e despesa não são categorias externas ao Direito

---

justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais e a questão da demanda por ensino infantil. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 15, n. 01, p. 53-92, jan./mar. 2016.

[62] BOBBIO, 1986, p. 138.

[63] SARMENTO, 2008, p. 581-582.

[64] AMARAL, Gustavo. Direito, escassez e escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. *Apud* SOLIANO, Vitor. Ativismo judicial em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista da ABDC**, Curitiba, n. 7, p. 182-221, 2012, p. 212.

[65] SCAFF, Fernando Facury. **A efetivação dos direitos sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização.** São Paulo: Quartier Latin, 2010. *Apud* MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 624-694, 2016, p. 634.

Constitucional: elas constituem o caminho institucional por meio do qual o Estado transforma direitos em prestações.

A receita pública é a base material da ação estatal. Em um Estado constitucional comprometido com direitos sociais, a arrecadação não pode ser compreendida apenas como imposição fiscal sobre indivíduos ou empresas. Ela financia direitos como bens públicos, sustenta instituições e permite que a Constituição produza efeitos concretos na vida social. Naturalmente, a tributação também deve respeitar limites, legalidade, capacidade contributiva, justiça fiscal e controle democrático. Mas, sem receita suficiente, a promessa constitucional perde densidade material.

A despesa pública, por sua vez, revela prioridades. É no gasto autorizado e executado que se percebe a distância entre compromisso formal e compromisso institucional efetivo. Um direito pode estar previsto na Constituição, reconhecido em lei e celebrado no discurso público, mas permanecer subfinanciado, mal planejado ou desigual em sua implementação. Por isso, Fernando Facury Scaff afirma que "de nada adianta falarmos de direitos se não olharmos quanto de recursos financeiros o Estado estabeleceu para a realização daqueles direitos"[66]. Recolocando o problema em seu ponto concreto: direitos dependem de escolhas financeiras observáveis.

O orçamento público é a peça em que essas escolhas se tornam juridicamente visíveis. Moura e Ribeiro observam que as demandas sociais por bens e serviços frequentemente extrapolam os limites dos recursos estatais, e que "o orçamento é a peça em que os conflitos distributivos afloram"[67]. Essa formulação é especialmente adequada para o argumento deste trabalho. O orçamento mostra que a disputa pelos direitos sociais não ocorre apenas no plano abstrato da interpretação constitucional, mas também na definição anual e plurianual das prioridades públicas. Ali se expressam conflitos entre universalidade normativa e capacidade financeira, entre demandas concorrentes e recursos limitados, entre planejamento constitucional e pressão política imediata, em um espaço de disputa permanente.

Essa dimensão distributiva impede uma compreensão neutra do orçamento. Toda alocação de recursos envolve critérios de justiça, ainda que esses critérios nem sempre sejam explicitados. Ao financiar uma política e não outra, ampliar determinado programa,

---

[66] SCAFF, Fernando Facury. **A efetivação dos direitos sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. *Apud* MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 624-694, 2016.

[67] MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 624-694, 2016, p. 631.

contingenciar determinada despesa ou privilegiar determinada região, o Estado produz efeitos sobre igualdade, cidadania e acesso a direitos. A pergunta orçamentária é, portanto, também uma pergunta constitucional: quais escolhas são compatíveis com os fins da Constituição de 1988?

Nesse ponto, a noção de justiça distributiva se torna decisiva. Bobbio pergunta como uma sociedade poderia manter-se unida sem algum critério de justiça distributiva[68]. No contexto deste trabalho, essa pergunta pode ser deslocada para o orçamento: como sustentar uma Constituição comprometida com dignidade, igualdade material e redução das desigualdades sem critérios públicos de distribuição de recursos? A receita e a despesa pública expressam, em termos institucionais, a forma como uma comunidade política financia seus compromissos constitucionais.

Isso não significa que toda demanda social possa ser atendida imediatamente, nem que a Constituição imponha uma única resposta orçamentária possível. Em uma democracia constitucional, há espaço para escolhas políticas legítimas. O que não há é espaço para arbitrariedade sem justificação. A escassez de recursos pode impor limites reais, mas esses limites devem ser demonstrados, discutidos e compatibilizados com prioridades constitucionais. A falta de recursos não pode servir como fórmula vazia para naturalizar omissões, desigualdades ou preferências particularistas[69].

Daí a importância do dever de justificação das escolhas públicas. Godoy sustenta que as instituições devem dialogar entre si e com o povo em busca dos "melhores argumentos, fundados em razões públicas que possam ser aceitas, ou ao menos respeitadas, por todos"[70]. Essa exigência é especialmente relevante no campo orçamentário. Como o orçamento distribui recursos escassos, suas escolhas precisam ser compreensíveis, controláveis e justificadas publicamente. A legitimidade orçamentária decorre da aprovação formal da lei, e também da capacidade de suas prioridades serem defendidas à luz da Constituição.

O financiamento da promessa constitucional depende, portanto, de uma articulação entre receita, despesa e razões públicas. A arrecadação fornece meios; a despesa realiza escolhas; a justificação permite avaliar se essas escolhas se orientam por prioridades constitucionais ou por interesses circunstanciais. Tem-se, assim, as finanças públicas enquanto "uma ciência ética, pois nos obrigam a prestar contas em público daqueles sacrifícios que nós,

---

[68] BOBBIO, 1986, p. 110.

[69] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1068731/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. 17/02/2011. p. 5: "A escusa da 'limitação de recursos orçamentários' frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis"

[70] GODOY, 2017, p. 165.

enquanto comunidade, decidimos fazer; nos obrigam a explicar a que estamos dispostos a renunciar, a fim de buscar objetivos mais importantes"[71].

A Constituição financeira, nesse sentido, não é capítulo secundário da Constituição social. Ela é a condição institucional de sua seriedade[72]. Direitos sociais exigem financiamento, mas o financiamento precisa ser constitucionalmente orientado. A promessa de 1988 não se realiza apenas porque há direitos previstos no texto, nem apenas porque há recursos disponíveis no orçamento. Ela depende da relação entre ambos: direitos capazes de orientar prioridades e orçamento capaz de transformar essas prioridades em ações públicas efetivas. É essa relação que permite compreender por que a discussão seguinte deve avançar para planejamento estatal, responsabilidade fiscal e limites materiais da concretização.

3.2 Planejamento estatal, responsabilidade fiscal e limites materiais

3.2.1 PPA, LDO, LOA e princípio constitucional do planejamento

A discussão sobre financiamento dos direitos sociais conduz a um segundo passo: não basta que existam receita e despesa; é necessário que esses recursos sejam organizados por planejamento público. A concretização dos direitos fundamentais sociais não se realiza por improviso, nem por decisões episódicas tomadas a cada exercício financeiro. Ela depende de programação institucional, definição de metas e compatibilização entre prioridades constitucionais e recursos disponíveis[73]. Nesse sentido, o planejamento não é técnica externa ao Direito Constitucional, mas condição para que os fins constitucionais possam ser transformados em ação estatal minimamente racional.

José Maurício Conti sintetiza bem essa ideia ao afirmar que governar sem planejamento "é como comandar um transatlântico no meio do oceano sem mapa, instrumentos de navegação e, principalmente, sem saber o porto de destino"[74]. A imagem é útil porque desloca o orçamento do campo meramente contábil para o campo da direção pública. Um Estado que reconhece direitos sociais, mas não organiza os meios para realizá-los, permanece sujeito à dispersão decisória, à descontinuidade e ao desperdício.

---

[71] HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019, p. 201.

[72] CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua.** 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019, p 9: "O orçamento, como lei que define os recursos à disposição do Poder Público para atender às demandas e estabelece onde e como serão gastos, passou a ser visto como norma que precisa ser respeitada [...] E a lei orçamentária é aceita como a mais importante depois da Constituição."

[73] GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados.** São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 392.

[74] CONTI, 2019, p. 147.

Planejar, nesse contexto, significa definir rumos, meios e submeter a ação estatal a critérios de racionalidade pública.

A Constituição de 1988 estrutura esse planejamento por meio do sistema integrado de leis orçamentárias[75]. Nos termos do art. 165, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais[76]. O texto constitucional trata o orçamento como parte de um ciclo normativo: o plano plurianual (PPA) fixa diretrizes, objetivos e metas em perspectiva de médio prazo; a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) aproxima esse planejamento das condições fiscais e políticas de cada exercício, orientando a elaboração da lei orçamentária anual (LOA); e a LOA estima receitas e fixa despesas para o exercício financeiro. Essa arquitetura revela que a execução de políticas públicas deve estar vinculada a uma sequência institucional de programação.

O PPA ocupa posição especialmente relevante nesse sistema porque impede que a ação estatal se limite ao horizonte curto do orçamento anual. Direitos sociais como saúde, educação, assistência, moradia e saneamento dependem de continuidade, expansão progressiva e coordenação federativa. Não se realizam apenas pela autorização isolada de uma despesa, mas por planejamento plurianual, indicadores, previsão de etapas e articulação entre custeio e manutenção.

A LDO e a LOA completam esse ciclo. A LDO define prioridades, oferece parâmetros fiscais e evita que o orçamento anual seja elaborado de modo desconectado do planejamento de médio prazo[77]. A LOA, por sua vez, materializa no exercício financeiro as escolhas públicas autorizadas: nela se verifica quais políticas terão dotação, quais programas serão financiados e quais prioridades serão efetivamente assumidas pelo Estado. Essa estrutura também encontra apoio na Lei nº 4.320/1964, cujo art. 2º estabelece que a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo[78]. A expressão é importante: o orçamento não é apenas quadro de números, e sim revela um programa de trabalho, isto é, uma determinada organização das prioridades públicas. A lei orçamentária, assim, deve ser compreendida como instrumento jurídico-político de programação da ação estatal.

Em uma ordem constitucional dirigente e social, o orçamento não pode ser reduzido à autorização formal de gastos. Ele deve funcionar como mecanismo de coordenação entre fins

---

[75] CONTI, 2019, p. 161.
[76] BRASIL, 1988.
[77] CONTI, 2019, p. 152.
[78] BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços. Rio de Janeiro, 1964.

constitucionais, programas governamentais, disponibilidade financeira e execução administrativa. Quando essa coordenação falha, a ação estatal tende ao improviso, à fragmentação, ao clientelismo e à descontinuidade, tornando a realização dos direitos sociais desigual e dependente de ciclos políticos de curto prazo. Nesse sentido, reforça Conti:

> As normas de planejamento [...] fazem-no [o administrador] pensar a longo prazo, evitando a descontinuidade das ações governamentais. E geram um comprometimento dos governantes com políticas de Estado e não políticas de governo, efêmeras e que não podem ficar restritas ao mandatário do momento"[79]

Ao final, o sistema PPA-LDO-LOA revela uma tese importante para este trabalho: a Constituição não apenas reconhece direitos, mas também organiza um modo institucional para que eles sejam perseguidos. O planejamento público não garante, sozinho, a efetividade dos direitos sociais, mas sua ausência compromete qualquer pretensão de realização estável. A promessa constitucional exige programação pública racional; sem ela, o orçamento tende a se converter em sucessão de autorizações dispersas, incapazes de sustentar políticas sociais duradouras.

3.2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal, teto de gastos e arcabouço fiscal

Se o planejamento organiza a ação estatal no tempo, a responsabilidade fiscal procura assegurar sua sustentabilidade. A concretização dos direitos fundamentais sociais depende de políticas públicas continuadas, e políticas públicas continuadas exigem algum nível de estabilidade financeira. Nesse sentido, responsabilidade fiscal não deve ser compreendida como inimiga dos direitos sociais. Sem gestão responsável das contas públicas, programas sociais podem se tornar instáveis, sujeitos a interrupções, atrasos, contingenciamentos arbitrários e perda de capacidade estatal. Como visto em Schumpeter: "...a falta de coordenação efetiva e de responsabilidade individual bem definida [...] são fonte de desperdício e obstáculos à eficiência, mas, acima de tudo, o espírito de desperdício"[80].

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representa marco decisivo dessa racionalidade. Seu art. 1º, §1º, afirma que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas[81]. A própria definição legal afasta a ideia de que responsabilidade fiscal se resume à contenção de despesas: ela

---

[79] CONTI, 2019, p. 257.
[80] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2017, p. 517.
[81] BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**.

envolve planejamento, transparência, gestão da receita, controle do endividamento e correção de rumos. Por isso, deve ser lida como parte da organização institucional necessária à realização da Constituição social.

Um Estado que assume deveres prestacionais precisa preservar capacidade financeira para cumpri-los ao longo do tempo. A irresponsabilidade fiscal também produz danos aos direitos sociais, pois compromete a continuidade das políticas públicas, reduz a confiança institucional e transfere custos para exercícios futuros. A própria LRF evidencia que responsabilidade fiscal envolve não apenas limitação de gasto, mas também dever de arrecadação e boa gestão. Seu art. 11 estabelece como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federado[82]. Responsabilidade fiscal, portanto, não é apenas cortar despesa; é também arrecadar adequadamente, evitando renúncias irresponsáveis e organizando o gasto conforme prioridades públicas justificadas.

Ao mesmo tempo, regras fiscais podem tensionar a realização dos direitos sociais quando são formuladas ou aplicadas de modo excessivamente rígido. A busca por equilíbrio das contas públicas é legítima, mas não pode neutralizar, de forma abstrata, em um Estado social os compromissos constitucionais de redução das desigualdades, universalização de prestações essenciais e financiamento de políticas públicas básicas. A Constituição financeira precisa ser lida em conjunto com a Constituição social. Separadas, uma pode parecer apenas restrição; a outra, apenas aspiração. O desafio institucional está precisamente em compatibilizá-las[83].

O teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 tornou essa tensão particularmente visível. Ao limitar o crescimento das despesas primárias federais por longo período, a regra buscou impor disciplina fiscal e previsibilidade ao gasto público. Contudo, sua rigidez gerou forte debate constitucional, especialmente porque a demanda por direitos sociais não permanece congelada no tempo. Crescimento populacional, envelhecimento, desigualdades regionais, crises sanitárias e expansão de necessidades sociais pressionam continuamente políticas públicas. Élida Graziane Pinto sustenta que a iniciativa só se sustenta enquanto “norma impeditiva da progressividade de custeio para os pisos orçamentários da saúde e da educação, na medida em que quebra a sua relação de proporcionalidade com o

---

[82] *Idem.*

[83] HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2023, p. 111: "...os Estados sociais buscam satisfazer duas pretensões contrárias: por um lado, precisam assegurar condições suficientes para uma valorização do capital a fim de gerar receitas fiscais; por outro lado, do ponto de vista da justiça política e social, precisam satisfazer o interesse de amplas camadas sociais [...] em caso contrário, perdem sua legitimação democrática."

comportamento da receita estatal, uma vez que assegura tão somente a correção monetária”[84]. Quando uma regra fiscal limita a despesa sem suficiente sensibilidade às diversas variáveis sociais, ela pode produzir previsibilidade formal das contas, mas tensão material com o financiamento progressivo dos direitos sociais.

Isso não significa que toda regra de limitação de despesa seja inconstitucional ou incompatível com direitos fundamentais. O problema está no modo como a disciplina fiscal é desenhada e justificada. Regras fiscais podem proteger políticas públicas contra colapsos futuros, evitar endividamento insustentável e favorecer previsibilidade. Mas também podem funcionar como bloqueio abstrato quando desconsideram prioridades constitucionais e necessidades de financiamento de políticas públicas essenciais. A responsabilidade fiscal é necessária; torna-se insuficiente quando se autonomiza em relação aos fins constitucionais que deveria proteger.

O novo arcabouço fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, pode ser compreendido como tentativa de reorganizar essa relação. Ao substituir a lógica anterior do teto por um Regime Fiscal Sustentável, o modelo busca combinar estabilidade macroeconômica, metas fiscais e possibilidade de crescimento real da despesa dentro de limites[85]. Essa mudança não elimina a tensão entre sustentabilidade fiscal e financiamento de direitos sociais, mas revela a tentativa de produzir uma regra menos rígida do que o teto anterior. O ponto constitucionalmente relevante é que a política fiscal precisa preservar responsabilidade sem tornar inviável a expansão planejada de políticas públicas essenciais.

Essa leitura impede que o gasto social seja visto apenas como pressão fiscal. Educação, saúde, assistência, proteção social e saneamento não são apenas gastos que pressionam o orçamento; são investimentos em capacidades humanas, integração social e produtividade coletiva. É muito relevante a contribuição de Holmes e Sunstein ao apontar que "Alguns direitos, embora sejam manifestamente custosos, aumentam a tal ponto a riqueza social tributável que se pode considerar que financiam a si mesmos. O direito à propriedade privada é um exemplo óbvio; o direito à educação é outro”[86]. Uma política fiscal

---

[84] PINTO, Élida Graziane. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-870, out./dez. 2018, p. 852.

[85] ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro *et al*. **Responsabilidade social versus responsabilidade fiscal na jurisprudência do STF: a perspectiva do endividamento público e o custeio da previdência social na ADI 7051.** Supremo Tribunal Federal, 2023, p. 11: "Com a Lei Complementar nº 200/2023 [...] Altera-se para um modelo mais flexível, onde os gastos públicos podem crescer, mas de acordo com o crescimento da receita [...] O aumento da despesa é limitado a 2,5% acima da inflação".

[86] HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O **custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, p. 25.

constitucionalmente adequada não pode tratar gasto social de modo indiferenciado, como se toda despesa tivesse igual valor público.

Por outro lado, reconhecer a relevância do gasto social não autoriza desprezar limites fiscais. A escassez existe e precisa ser incorporada com seriedade ao raciocínio jurídico. O erro está em transformá-la em argumento genérico ou imune a controle. A formulação atribuída ao Ministro Herman Benjamin é precisa ao advertir que a escusa da "limitação de recursos orçamentários" frequentemente pode funcionar como biombo para esconder a opção do administrador por prioridades particulares em vez daquelas estabelecidas pela Constituição e pelas leis[87]. O ponto é exigir que a eventual falta de recursos seja provada e compatibilizada com prioridades constitucionais.

Assim, a responsabilidade fiscal deve ser compreendida como condição de possibilidade da efetividade, e não como seu oposto. Ela protege a continuidade das políticas públicas quando orientada por planejamento e compromisso com prioridades constitucionais. Mas se torna constitucionalmente problemática quando opera como bloqueio abstrato, incapaz de distinguir desperdício de investimento social, ou quando naturaliza omissões sem demonstrar a real insuficiência de recursos. A escassez precisa ser demonstrada e justificada, não apenas invocada. É nesse ponto que planejamento e responsabilidade fiscal se encontram: ambos exigem que a promessa constitucional seja tratada como tarefa pública séria e racionalmente defendida diante da sociedade para promover direitos[88].

3.3 Emendas parlamentares, orçamento impositivo e fragmentação decisória

3.3.1 Presidencialismo de coalizão, barganha política e alocação de recursos

A análise do orçamento público não pode ignorar que a alocação de recursos ocorre em um ambiente político concreto[89]. Depois de examinados o financiamento, o planejamento e a responsabilidade fiscal, é necessário observar como a disputa pelo orçamento se organiza no presidencialismo de coalizão brasileiro. O orçamento não é apenas instrumento técnico de programação estatal; também é espaço de negociação entre Executivo e Legislativo, no qual

---

[87] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.068.731/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 17 fev. 2011. *Apud* ARAÚJO, Eliane Pires. Proposição de parâmetros para o controle de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 15, n. 01, p. 53-92, 2016, p 69.

[88] BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério". **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, ago. 2018, p. 262: "O mínimo que se espera diante da centralidade dos direitos fundamentais [...] é que toda a seriedade possível seja atribuída às políticas públicas que visam justamente a promover tais direitos. Caso contrário, o Estado estará, apenas, desperdiçando os recursos da sociedade de forma irrazoável"

[89] GODOY, 2017, p. 19.

governabilidade, representação territorial e interesses parlamentares se encontram. Essa dimensão política não é, por si só, ilegítima. Em uma democracia constitucional, a definição de prioridades públicas passa necessariamente por representação, deliberação e disputa.

O presidencialismo de coalizão ajuda a compreender essa dinâmica. Em um sistema marcado por multipartidarismo, fragmentação partidária e necessidade de formação de maiorias legislativas, o Executivo depende de articulações estáveis com o Congresso Nacional para aprovar sua agenda. O termo presidencialismo de coalizão, como aponta Guimarães,

> [...] designa a realidade de um país presidencialista em que o Presidente [...] em razão da fragmentação da representação político-partidária do Parlamento, vê-se obrigado a adotar uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo, qual seja, a formação e manutenção de uma coalizão multipartidária que dê sustentação ao governo no Congresso e que seja preferencialmente majoritária [...].

Figueiredo e Limongi mostravam que o controle de recursos políticos e administrativos pelo Executivo foi historicamente relevante para a disciplina da coalizão[90]. Nesse contexto, a execução orçamentária, inclusive por meio de emendas parlamentares, passou cada vez mais a cumprir papel importante na relação entre apoio político e distribuição de recursos públicos[91].

É nesse ponto que a barganha orçamentária revela sua ambivalência. José Maurício Conti observa que o contingenciamento de dotações, quando usado para liberação oportuna, transformou o processo orçamentário em verdadeiro instrumento de "compra" de apoio político do Legislativo pelo Executivo, convertendo-se em "moeda de troca"[92]. A crítica não elimina a legitimidade da negociação política, mas aponta o risco de desvio de finalidade: instrumentos criados para gestão fiscal e execução orçamentária podem ser mobilizados para recompensar adesões, disciplinar dissidências e subordinar relevante parte da alocação de recursos à lógica da sobrevivência governamental.

As emendas parlamentares, contudo, exigem análise mais precisa. No processo orçamentário federal, elas são instrumentos por meio dos quais o Congresso Nacional participa da elaboração das leis orçamentárias, propondo alterações às programações de despesa previstas nos projetos encaminhados pelo Poder Executivo[93]. Sua base jurídica não se

---

[90]FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 511.

[91] GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020, p. 141.

[92] CONTI, 2019, p. 180.

[93] BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento Impositivo à Brasileira. In: **Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 63

limita a uma prática política informal: decorre do sistema constitucional do orçamento, especialmente dos arts. 165 e 166 da Constituição, da disciplina da Comissão Mista de Orçamento e das normas regimentais do Congresso Nacional. O art. 166 prevê que as emendas sejam apresentadas na comissão mista, por ela examinadas e posteriormente apreciadas pelo Plenário das duas Casas, condicionando sua aprovação, no caso da LOA, à compatibilidade com o PPA e a LDO e à indicação dos recursos necessários[94]. A disciplina infraconstitucional e regimental, hoje reforçada pela Lei Complementar nº 210/2024, confirma que as emendas integram formalmente o processo legislativo-orçamentário. O problema, portanto, não está em tratá-las como anomalia institucional, mas em compreender os efeitos que sua prática concreta pode produzir quando se afasta de critérios públicos, planejamento integrado e controle transparente.

Essa tensão se acentua com o orçamento impositivo. A Constituição tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais e de bancada, observados limites, critérios de execução equitativa e impedimentos de ordem técnica[95]. Esse regime reduz a discricionariedade do Executivo na liberação seletiva de determinadas emendas e, nesse sentido, pode limitar seu uso como instrumento de barganha governamental[96]. Ao mesmo tempo, amplia o peso das alocações parlamentares dentro de um orçamento que deveria permanecer orientado por planejamento, coordenação federativa e critérios verificáveis de prioridade pública. Em um sistema político fragmentado, a alocação por emendas tende a aproximar a despesa de interesses territorializados e estratégias de reprodução parlamentar, nem sempre coincidentes com políticas universais ou estruturadas. A ambivalência, portanto, não está em supor que as emendas democratizam necessariamente o orçamento, mas em reconhecer que um instrumento juridicamente previsto e formalmente legítimo pode, na prática, fragmentar a ação estatal e deslocar recursos para uma lógica particularista de distribuição. Nesse sentido, Guimarães alerta que nas últimas décadas, no Brasil, a repartição de ‘feudos’ do governo entre partidos, e também a execução discricionária de emendas parlamentares, “deturpam a própria noção de Estado e de administração pública, convertendo-o e subjugando-o a interesses menores e mais restritos do que aquele que se concebe com base na primazia do interesse público[97]".

---

[94] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2022.
[95] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em: 11 nov. 2021, p. 70: “As modificações na Constituição da República sinalizam uma transição do caráter meramente autorizativo do orçamento, originariamente previsto no texto constitucional, para um modelo de discricionariedade regrada, com limitações normativas expressas."
[96] GUIMARÃES, 2020, p. 153.
[97] GUIMARÃES, 2020, p. 156.

3.3.2 Orçamento secreto, transparência e accountability democrática

As emendas de relator, identificadas pelo marcador RP9, levaram essa tensão a um ponto mais intenso. Originalmente associadas à atuação do relator-geral no processo orçamentário, passaram a funcionar como canal relevante de indicação parlamentar de despesas, com baixa rastreabilidade sobre os efetivos solicitantes, critérios de distribuição e beneficiários políticos. Por isso, receberam no debate público a denominação de "orçamento secreto". A expressão é imprecisa se tomada literalmente, pois os recursos constavam formalmente do orçamento; mas aponta para um problema central: a opacidade sobre quem decidia, com base em quais critérios e em favor de quais destinatários[98].

A distinção em relação às emendas individuais e de bancada é decisiva. Enquanto estas vinculam de modo mais claro autoria parlamentar, destinação e responsabilidade política, as RP9 dificultavam a identificação dos efetivos requerentes das despesas. No julgamento sobre o tema, a Ministra Rosa Weber afirmou que as emendas de relator operavam com base na "lógica da ocultação" dos efetivos requerentes, fazendo recair sobre o identificador RP9 o "signo do mistério"[99]. A formulação evidencia o núcleo jurídico-institucional do problema: sem publicidade suficiente, não há controle adequado da decisão orçamentária.

A opacidade compromete a *accountability* democrática porque torna difícil reconstruir a cadeia de responsabilidade. Se não é possível saber quem pediu o recurso, por qual motivo, com quais critérios e em comparação com quais alternativas, o controle social e institucional se enfraquece. A transparência orçamentária não é exigência meramente formal, ela também busca por legitimidade[100]. Ela permite que cidadãos, órgãos de controle, imprensa, oposição parlamentar e instituições públicas avaliem se a despesa se orienta por critérios republicanos ou por interesses eleitorais, partidários ou particularistas. Em matéria orçamentária, publicidade é condição de legitimidade.

O orçamento secreto também tensiona o planejamento público. Quando a alocação de recursos se organiza por canais pouco rastreáveis, a compatibilidade com planos, programas e prioridades previamente definidas se torna mais frágil. Políticas públicas podem receber recursos não por diagnóstico técnico, fila pública, vulnerabilidade social ou planejamento setorial, mas por capacidade de acesso a centros decisórios opacos. O risco não é apenas o

---

[98] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em: 11 nov. 2021. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2021, p. 2.

[99] *Idem*.

[100] MENDES, Gilmar Ferreira e CORREIA NETO, Celso de Barros. **Transparência Fiscal**. In: Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento (Org.), **Tratado de direito financeiro**, São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 177-201).

desperdício, mas a substituição de critérios universalizáveis por critérios informais de influência. Nesse cenário, o orçamento deixa de funcionar como mediação confiável da Constituição e passa a expressar uma disputa pouco controlável por parcelas do fundo público aumentando o risco sobre a efetividade do planejamento governamental[101].

A reação do STF ao orçamento secreto conferiu resposta constitucional relevante a essa tensão, mas não encerrou a problemática mais ampla das emendas parlamentares. No julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1014, concluído em dezembro de 2022, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade do modelo associado às emendas de relator/RP9, limitando seu uso à correção de erros e omissões e reafirmando os deveres de publicidade, rastreabilidade e controle[102]. A decisão atingiu o núcleo do orçamento secreto: a ocultação dos efetivos requerentes da despesa e a dificuldade de reconstruir a cadeia de responsabilidade pelas escolhas orçamentárias. No entanto, o fim jurídico desse modelo não elimina, por si só, os riscos estruturais ligados à alocação pulverizada de recursos, à baixa coordenação com o planejamento público e à permanência de incentivos políticos para a distribuição particularizada de verbas. Em alguma medida, a controvérsia deixa de estar concentrada no anonimato das RP9 e passa a envolver a forma como diferentes modalidades de emenda continuam disputando espaço dentro do orçamento, agora sob exigências maiores de identificação, publicidade e controle. A Ministra Cármen Lúcia vai além e afirma:

> A utilização de emendas orçamentárias como forma de cooptação de apoio político [...] põe em risco o sistema democrático mesmo. Esse comportamento [...] cega ao olhar escrutinador do povo o gasto dos recursos que deveriam ser dirigidos ao atendimento das carências e aspirações legítimas da nação[103].

Assim, as emendas parlamentares revelam uma ambivalência própria do orçamento público no Brasil pós-1988. Elas integram formalmente o processo legislativo-orçamentário e expressam a participação do Legislativo na definição de despesas públicas, mas sua prática concreta pode fragmentar o planejamento, favorecer estratégias particularistas e reduzir a transparência das prioridades estatais. O orçamento secreto representou a forma extrema dessa

---

[101] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 14.922/2021-5**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. *Apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 850, 2021, p. 32: "A inexistência de procedimentos sistematizados para o monitoramento [...] aumenta-se o risco sobre a efetividade do planejamento governamental, bem como se coloca em risco a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição"

[102] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, 851, 854 e 1014**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento conjunto concluído em 19 dez. 2022. O STF declarou a inconstitucionalidade do modelo de emendas de relator/RP9 utilizado para inclusão de novas despesas públicas no orçamento da União, limitando sua utilização à correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal.

[103] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em: 11 nov. 2021. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2021, p. 19.

tensão, não sua única manifestação. A exigência posterior de identificação de autores, rastreabilidade e publicidade indica uma transição normativa relevante: o segredo deixou de ser juridicamente tolerado como forma de gestão orçamentária[104]. Ainda assim, a transparência formal não resolve automaticamente o problema da fragmentação decisória; apenas torna a disputa mais visível e, portanto, mais sujeita a controle social e institucional. Quando a alocação de recursos se afasta de planejamento, critérios públicos e *accountability*, a promessa constitucional perde uma de suas mediações mais importantes. A disputa orçamentária, nesse sentido, não é apenas questão de técnica financeira: é também problema de legitimidade democrática.

3.4 Escassez, capacidade estatal e insuficiência material

3.4.1 Mínimo existencial, escassez e prioridades constitucionais

Os limites orçamentários examinados até aqui não transformam os direitos sociais em meras expectativas políticas. Eles revelam, antes, que sua realização depende de condições institucionais concretas. A reserva do possível deve ser compreendida nesse espaço: ela impede uma leitura voluntarista da Constituição, como se todos os direitos pudessem ser realizados imediatamente e sem escolhas, mas também não autoriza o Estado a transformar a falta de recursos em justificativa abstrata para omissões persistentes. Como aponta Luís Roberto Barroso sobre o risco de desequilíbrio: a interpretação deve fugir tanto do "pessimismo constitucional" (que chancela o *status quo*) quanto do "otimismo juridicizante", que crê poder "salvar o mundo com papel e tinta"[105]. Nesse sentido, o orçamento importa, mas não como cláusula geral de esvaziamento da Constituição.

Por isso, a reserva do possível exige demonstração concreta. Não basta invocar genericamente escassez, crise fiscal ou insuficiência administrativa. O poder público deve indicar quais recursos existem, como foram alocados, quais prioridades foram adotadas e por que determinada prestação não pôde ser realizada naquele contexto[106]. Quando a escassez

---

[104] A exigência de identificação de autores e emendas foi posteriormente incorporada ao ciclo orçamentário, como se verifica, por exemplo, no art. 72, § 9º, VI, da Lei n. 15.346/2026, segundo o qual deve ser mantida a identificação de resultado primário, das emendas e dos respectivos autores. Essa evolução normativa, contudo, não elimina os problemas estruturais ligados à fragmentação da alocação parlamentar, especialmente diante do crescimento de outras modalidades de emendas e de transferências com menor vinculação ao planejamento federal.

[105] BARROSO, 2025, p. 29.

[106] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 77: "...levar a sério a ‘reserva do possível’ [...] significa também [...] que cabe ao poder público o ônus da comprovação da falta efetiva dos recursos indispensáveis à satisfação dos direitos a prestações, assim como da eficiente aplicação dos mesmos"

aparece apenas como fórmula retórica, ela pode funcionar como álibi institucional: preserva-se o discurso de adesão aos valores constitucionais, enquanto sua realização é remetida a obstáculos genéricos como o próprio subdesenvolvimento da sociedade ou a um futuro indefinido[107].

O mínimo existencial funciona como limite a essa retórica. Ele não elimina a necessidade de planejamento e escolhas públicas, porém impede que a dignidade humana seja inteiramente submetida à conveniência orçamentária. Há prestações sem as quais a titularidade formal de direitos perde densidade concreta, especialmente em matéria de saúde, educação e proteção contra vulnerabilidades extremas. Nesses casos, a escassez deve ser examinada com maior rigor, porque a omissão estatal atinge o próprio núcleo material da cidadania. Como visto em Barcellos, o mínimo existencial, formado pelas condições materiais básicas para a existência, é parte nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva[108].

A questão central, portanto, não é tratar o mínimo existencial e orçamento como polos incompatíveis. O mínimo existencial impede que a escassez seja usada como justificativa genérica para negar prestações indispensáveis à dignidade humana, mas não transforma toda demanda individual em prioridade absoluta. A definição de prioridades deve considerar se a prestação exigida pode ser universalizada para todos aqueles que se encontrem em situação equivalente, sob pena de a proteção judicial ou administrativa de um caso isolado produzir tratamento desigual[109]. Por isso, mesmo diante de direitos fundamentais, é necessário considerar impactos coletivos, organização administrativa e critérios públicos de prioridade. A Constituição não exige que o Estado realize o impossível; exige, porém, que demonstre concretamente seus limites e organize o possível de modo compatível com a dignidade, a igualdade material e a redução das desigualdades, assegurando o atendimento das necessidades mais básicas antes de avançar para níveis mais amplos de proteção[110].

---

[107] NEVES, 1994, p. 152: "A constitucionalização atua como álibi: o 'Estado' apresenta-se como identificado com os valores constitucionais, que não se realizam no presente por 'culpa' do subdesenvolvimento da 'sociedade'."

[108] BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 142.

[109] SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 572-573: “a reserva do possível fática deve ser concebida como a razoabilidade da universalização da prestação exigida, considerando os recursos efetivamente existentes. [...] O que pretendo salientar é apenas que, em razão do princípio da isonomia, pessoas que estiverem na mesma situação devem receber o mesmo tratamento”.

[110] BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** v. 8, n. 2, 2018, p. 256.

3.4.2 Direitos sociais entre universalidade normativa e contingência orçamentária

No plano da implementação, a universalidade dos direitos sociais encontra condições institucionais desiguais. A prestação efetiva depende do território, da estrutura administrativa disponível, da capacidade fiscal do ente responsável e da continuidade da política pública. A distância entre titularidade normativa e entrega concreta não decorre apenas da ausência de previsão orçamentária. Muitas vezes, nasce da incapacidade de transformar recursos em serviços públicos acessíveis.

É nesse ponto que a noção de capacidade estatal se torna decisiva. A existência da norma jurídica, por si só, não assegura a produção de efeitos concretos se não houver instituições aptas a implementar políticas públicas[111]. Direitos sociais não dependem apenas de reconhecimento jurídico, mas de administração pública capaz de executar, coordenar, monitorar e corrigir políticas. Sem essa estrutura, a Constituição permanece formalmente exigível, mas socialmente incompleta.

A insuficiência material também possui dimensão federativa. A realização de direitos como saúde, educação, assistência e saneamento frequentemente se dá na ponta, em municípios com baixa capacidade financeira e administrativa[112]. Mesmo quando há política nacional, previsão legal e dotação orçamentária, a prestação pode falhar por falta de servidores, equipamentos, informação, coordenação entre entes, continuidade de programas ou má gestão. A universalidade constitucional, nesse cenário, encontra uma contingência concreta em que o direito é de todos, mas a possibilidade de fruí-lo pode variar conforme a estrutura institucional disponível.

A realização dos direitos sociais encontra limites não apenas na disponibilidade de recursos, mas na forma como o Estado planeja, distribui, executa e sustenta suas políticas públicas. Nenhum desses limites elimina a força normativa da Constituição; todos, porém, mostram que a efetividade dos direitos exige mais do que reconhecimento textual. Quando política, orçamento e administração não conseguem converter direitos em prestações suficientes, o conflito tende a migrar para o Judiciário[113]. A judicialização, nesse sentido,

---

[111] ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 445-472, jul./dez. 2012, p. 464.

[112] CAVALCANTE, Denise Lucena. Federalismo fiscal e a eficácia dos direitos fundamentais. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1, p. 135-155, jan./jun. 2015, p. 136: "...os limites do Estado Social, com as prementes prestações dos serviços públicos fundamentais, são majorados pela insuficiência financeira dos Municípios, no que exige uma revisão das competências administrativas no Estado Federal"

[113] PAES, Carolina Bastos Lima. Proposição de parâmetros para o controle de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 15, n. 01, p. 53-92, jan./mar. 2016, p. 55: "A

caracteriza-se como sintoma de uma promessa constitucional que, sem mediações políticas e administrativas suficientes, passa a ser reivindicada perante os tribunais.

4 JUDICIALIZAÇÃO, STF E COMPENSAÇÃO SIMBÓLICA DA PROMESSA CONSTITUCIONAL

O capítulo anterior examinou os limites institucionais da concretização dos direitos fundamentais sociais. A análise mostrou que a realização dos compromissos constitucionais depende de recursos, planejamento e capacidade administrativa, sempre mediados por escolhas públicas justificadas. Quando essas mediações não funcionam de modo suficiente, parte das demandas sociais se desloca para outra arena: o Poder Judiciário.

A judicialização dos direitos sociais deve ser compreendida nesse contexto. Ela não surge apenas como expansão abstrata do poder dos tribunais, mas como resposta institucional a uma distância persistente entre direitos constitucionalmente reconhecidos e prestações efetivamente entregues. O cidadão que demanda saúde, educação, assistência ou outra prestação social em juízo não está simplesmente criando uma expectativa nova; em regra, reivindica algo que já foi inscrito na Constituição como compromisso jurídico do Estado[114].

Este capítulo examina o STF como instituição ambivalente nesse processo. A Corte pode reafirmar a força normativa da Constituição, dar linguagem decisória a direitos sociais e impedir que determinadas omissões sejam naturalizadas. Ao mesmo tempo, suas decisões não substituem políticas públicas universais, orçamento suficiente, planejamento administrativo e capacidade estatal. A judicialização, portanto, será analisada nem como salvação institucional, nem como desvio absoluto, mas como sintoma e resposta parcial aos limites de concretização da Constituição social[115].

---

possibilidade de os direitos sociais serem reclamados por seus titulares em sede judicial [ocorre] diante da omissão dos poderes políticos na concretização das disposições constitucionais que os preveem".

[114] CONTI, 2019, p. 88: "Seria melhor que Constituição estivesse sendo cumprida [...] No entanto, ante a inércia estatal, que nesse caso vem de longa data e se mostra evidente [...] é um caminho que se mostra plausível e viável e pode colaborar em muito para que se avance em direção à solução desses graves problemas"

[115] BARCELLOS, 2018, p. 255: "Não se trata de minimizar os vários papéis que as decisões judiciais têm [...] mas apenas de constatar que é ilusório imaginar que possa caber ao Judiciário a função de garantir o respeito, proteção ou promoção dos direitos fundamentais em caráter geral. A transformação da realidade não se seguirá magicamente à expedição da norma"

4.1 Ascensão institucional do STF e judicialização dos direitos sociais

4.1.1 Constitucionalização do direito, judicialização da política e centralidade do Supremo

A centralidade assumida pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil pós-1988 deve ser compreendida também a partir da própria centralidade adquirida pela Constituição. A Carta de 1988 ampliou o catálogo de direitos, fortaleceu mecanismos de controle de constitucionalidade, expandiu instrumentos processuais de tutela coletiva e atribuiu ao Judiciário papel relevante na guarda do texto constitucional. Essa ascensão institucional, que Oscar Vilhena Vieira qualifica como uma 'supremocracia' para descrever a expansão da autoridade do Tribunal em detrimento dos demais Poderes, reflete o fenômeno global da 'juristocracia' analisado por Ran Hirschl, no qual a transferência de poder para as cortes constitui uma estratégia consciente de elites políticas para a preservação de interesses hegemônicos, consolidando o deslocamento massivo do conflito político para a arena judicial[116]. Com isso, conflitos antes tratados predominantemente como políticos, administrativos ou legislativos passaram a ser formulados também como questões constitucionais.

Esse deslocamento se relaciona ao processo mais amplo de constitucionalização do direito. A Constituição deixou de ser vista apenas como documento de organização do Estado e passou a incidir sobre múltiplos ramos jurídicos, orientando a interpretação legislativa, a ação administrativa e a solução de conflitos sociais. Como observa Luís Roberto Barroso, a experiência constitucional brasileira posterior a 1988 foi marcada pela passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, com a consequente valorização da força normativa dos direitos fundamentais[117]. No Brasil, essa transformação ganhou intensidade especial porque o texto constitucional não apenas organizou poderes, mas também incorporou compromissos materiais de cidadania.

A judicialização da política nasce desse arranjo. Quando a Constituição disciplina temas amplos, reconhece direitos exigíveis e fornece instrumentos de acesso à jurisdição constitucional, torna-se institucionalmente previsível que conflitos políticos e sociais sejam traduzidos em linguagem jurídica. Por isso, é importante distinguir judicialização e ativismo judicial. A judicialização é, antes de tudo, um fato institucional decorrente do desenho constitucional: determinados temas chegam ao Judiciário porque a Constituição os juridicizou

---

[116] “Esse fenômeno de transferência de poder das instituições representativas do povo para os juízes e as cortes [...] foi chamado por Ran Hirschl de 'juristocracia' (*juristocracy*) e, no Brasil, chamado por Oscar Vilhena Vieira de 'supremocracia'." GODOY, 2017, p. 58.

[117] BARROSO, 2025, p. 37.

e porque existem vias processuais para provocá-lo. O ativismo, por sua vez, diz respeito a uma postura decisória mais expansiva, na qual o tribunal amplia sua intervenção sobre escolhas políticas ou administrativas[118].

Essa distinção evita duas simplificações. A primeira seria tratar toda intervenção judicial em direitos sociais como usurpação da política. Se a própria Constituição transformou saúde, educação e assistência em direitos fundamentais, sua apreciação judicial não pode ser descartada apenas porque envolve políticas públicas. A segunda seria supor que toda decisão judicial em nome da Constituição é, por isso mesmo, adequada. O fato de determinado conflito poder chegar ao STF não elimina a necessidade de critérios institucionais, respeito à separação de poderes, atenção às consequências e justificação pública da decisão[119].

A centralidade do Supremo, portanto, resulta de uma combinação entre texto constitucional ambicioso, sistema robusto de controle de constitucionalidade e crise das mediações políticas ordinárias. Oscar Vilhena Vieira chamou esse fenômeno de "supremocracia", expressão que indica a autoridade adquirida pelo STF tanto na coordenação do próprio Poder Judiciário quanto na definição de temas de alta relevância pública[120]. A categoria é útil porque mostra que o Supremo deixou de atuar apenas como tribunal de cúpula em sentido tradicional; tornou-se também arena na qual se disputam sentidos da Constituição[121].

Essa ascensão, contudo, é ambivalente. A transferência de conflitos para o STF pode fortalecer a proteção de direitos, especialmente quando há omissões reiteradas dos poderes políticos. Mas também pode deslocar debates que exigiriam deliberação democrática, planejamento administrativo e decisão orçamentária. A crítica de Ran Hirschl à juristocracia ilumina esse risco: a expansão do poder das cortes pode funcionar, em certos contextos, como transferência de decisões fundamentais para instituições menos diretamente responsivas ao processo político. A centralidade judicial, portanto, não deve ser celebrada sem reservas[122].

---

[118] BARROSO, 2025, p. 286.

[119] SARMENTO, 2008, p. 215: "...reconhecimento de que o Poder Judiciário, apesar da relevância da sua função, não é, nem tem como ser, por suas limitações institucionais, o grande protagonista no cenário de afirmação dos direitos sociais, que dependem muito mais das políticas públicas".

[120] VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008, p. 441.

[121] NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996, p. 323.

[122] BARBOSA, Claudia Maria; POLEWKA, Gabriele. Juristocracia no Brasil: a perspectiva de Ran Hirschl sobre o empoderamento judicial. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 309-334, jul./dez. 2015, p. 327.

Os direitos fundamentais sociais ingressam nessa arena justamente porque foram constitucionalizados como direitos exigíveis. Sua presença no texto de 1988 impede que sejam tratados como favores administrativos ou simples diretrizes políticas. Ao mesmo tempo, sua realização depende de prestações materiais, financiamento e políticas públicas continuadas. A judicialização nasce de uma tensão em que a Constituição confere linguagem jurídica à demanda, mas a entrega concreta do direito continua dependente de instituições que o tribunal não controla integralmente[123].

4.1.2 STF como arena de reafirmação da promessa constitucional

O STF se torna arena de reafirmação dos compromissos sociais da Constituição porque recebe conflitos que expressam a insuficiência das vias políticas e administrativas ordinárias. Quando uma política pública não alcança determinado cidadão, quando uma omissão estatal se prolonga ou quando a Administração não oferece resposta justificável, a Constituição passa a ser invocada perante o tribunal como linguagem de cobrança[124]. Nesse movimento, o Judiciário funciona como espaço em que direitos prestacionais são convertidos em pretensões juridicamente formuladas.

Essa função possui dimensão normativa e simbólica. Normativa, porque o Judiciário, especialmente o STF, pode reconhecer deveres, afastar omissões inconstitucionais e exigir justificativas públicas. Simbólica, porque a decisão judicial reafirma que o direito invocado não é mera expectativa moral, mas compromisso constitucional. Em uma ordem marcada por desigualdade e baixa confiança em certas mediações representativas, a possibilidade de recorrer ao tribunal preserva a ideia de que a Constituição ainda pode ser exigida[125].

Essa reafirmação não deve ser desprezada. Se os direitos fundamentais sociais pudessem ser proclamados sem qualquer possibilidade de controle, correriam o risco de se transformar em linguagem constitucional sem consequência prática. A atuação do STF, nesse sentido, contribui para impedir que os compromissos de cidadania material sejam inteiramente absorvidos pela conveniência administrativa ou pela oscilação política. A Corte

---

[123] SARMENTO, 2008, p. 215; "...reconhecimento de que o Poder Judiciário [...] não é, nem tem como ser, por suas limitações institucionais, o grande protagonista no cenário de afirmação dos direitos sociais, que dependem muito mais das políticas públicas formuladas e implementadas pelo Legislativo e Executivo"..

[124] GODOY, 2017, p. 36: “O Direito que se mostra sempre tão distante do povo [...] se transforma, assim, em objeto de questionamento, desafio [...] o povo está a denunciar, questionar e desafiar um Direito que lhe pertence, mas que não possui".

[125] ROA ROA, Jorge Ernesto. A cidadania dentro da sala de máquinas do constitucionalismo transformador... **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 28, n. 2, p. 91-115, maio/ago. 2023, p. 109.

pode funcionar como instância de resistência contra omissões graves e como espaço de reconstrução argumentativa das prioridades públicas[126].

Ao mesmo tempo, a decisão judicial encontra limites evidentes. O STF pode declarar que determinado direito é exigível, mas não constrói sozinho a rede de serviços que dará cumprimento universal a esse direito. Pode exigir plano, providência ou correção de omissão, mas não substitui de forma integral a administração pública. Pode formular parâmetros constitucionais, mas não arrecada, planeja, licita, contrata servidores ou coordena políticas federativas. A decisão judicial pode abrir caminho, mas a realização material depende de outras instituições[127].

É por isso que a judicialização não pode ser confundida com solução estrutural. Miguel Godoy adverte, em chave crítica, que apostar todas as fichas em uma luta exclusivamente jurídica pode deixar de lado a tarefa democrática de persuadir concidadãos e representantes de que determinada demanda não é vã[128]. Essa observação é importante para o argumento deste trabalho. A ida às cortes pode ser necessária, mas não substitui a disputa pública por orçamento, planejamento e prioridade política.

Essa cautela se aproxima da advertência de Ingeborg Maus contra a conversão do Judiciário em instância paternalista de substituição da política democrática. Quando a Corte passa a ser vista como lugar privilegiado de realização moral da sociedade, corre-se o risco de deslocar para juízes expectativas que deveriam ser processadas também por instituições representativas, participação social e deliberação pública[129]. A força do STF, nesse sentido, precisa ser acompanhada de consciência sobre seus próprios limites.

A posição mais adequada é reconhecer aqui também uma ambivalência do Supremo. Sua atuação é relevante porque mantém a Constituição exigível, impede que a omissão estatal se converta em normalidade e oferece linguagem institucional para reivindicações de cidadania. Mas sua capacidade de concretização é limitada porque a decisão judicial não substitui a política pública universal. Como destaca Godoy, o Supremo: "É uma instituição

---

[126] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 639.337/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 23 ago. 2011, p. 65: "...nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes".

[127] SARMENTO, 2008. p. 215: "...o Poder Judiciário, apesar da relevância da sua função, não é, nem tem como ser, por suas limitações institucionais, o grande protagonista no cenário de afirmação dos direitos sociais, que dependem muito mais das políticas públicas formuladas e implementadas pelo Legislativo e Executivo".

[128] GODOY, 2017, p. 103.

[129] HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. II, p. 306: "Ingeborg Maus teme, de um lado, que a justiça intervenha em competências legislativas para as quais ela não possui uma legitimação democrática [...] de tal modo que a legitimação democrática do direito também pode ser solapada por este lado" [7, p. 306].

aprisionada em um paradoxo: necessária para evitar o colapso democrático, mas estruturalmente incapaz de sustentar, sozinha, uma democracia viva"[130]. Esse paradoxo orienta os próximos tópicos. Nos campos da saúde e da educação, bem como na discussão sobre os limites da intervenção judicial, será possível observar que o Supremo reafirma os direitos sociais justamente no momento em que evidencia as dificuldades de realizá-los pela via judicial.

4.2 Judicialização da saúde e da educação

4.2.1 Fornecimento de medicamentos e limites da política pública de saúde

A saúde ocupa posição especialmente sensível na judicialização dos direitos sociais. O art. 196 da Constituição estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas voltadas à redução do risco de doença e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A formulação constitucional é forte porque não apresenta a saúde como favor administrativo, nem como simples diretriz programática entregue à conveniência do gestor[131]. Ao mesmo tempo, o próprio texto constitucional vincula esse direito a políticas públicas, isto é, a uma estrutura organizada de ações, serviços, financiamento, planejamento e repartição de responsabilidades.

Essa dupla dimensão explica por que a saúde se tornou um dos campos mais intensos da judicialização no Brasil. Há situações concretas em que a negativa de tratamento ou de medicamento pode significar agravamento da doença, sofrimento evitável ou risco à vida. Nesses casos, a tutela judicial não pode ser reduzida a interferência indevida em escolhas administrativas: ela aparece como instrumento de proteção de um direito fundamental diante de uma omissão estatal concreta. No entanto, a saúde não se realiza apenas por decisões individuais. Ela depende do Sistema Único de Saúde, concebido constitucionalmente como sistema universal, descentralizado, integral e orientado por critérios públicos de organização. A tensão central está justamente aí: a decisão judicial pode ser necessária para proteger o

---

[130] GODOY, Miguel Gualano de. O STF entre a expansão da jurisdição e o esvaziamento da política. **JOTA**, Opinião e Análise, 02 fev. 2026. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-stf-entre-a-expansao-da-jurisdicao-e-o-esvaziamento-da-politica. Acesso em: 02 jul. 2026.

[131] BALESTERO, Gabriela Soares. Direitos fundamentais e reserva do possível: a judicialização da saúde. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 46, p. 137-160, out./dez. 2011, p. 146: "também as normas de direitos sociais (inclusive de cunho prestacional) devem, em princípio, ser consideradas como dotadas de plena eficácia e, portanto, direta aplicabilidade".

indivíduo, mas precisa considerar a racionalidade institucional de uma política voltada a todos[132].

A judicialização de medicamentos é exemplificativa desse cenário desafiador. Quando o medicamento já está incorporado ao SUS, a controvérsia tende a se concentrar no descumprimento de uma obrigação previamente assumida pelo próprio Estado. Nessa hipótese, a intervenção judicial funciona, em regra, como mecanismo de exigência da política pública existente[133]. O problema se torna mais complexo quando o pedido envolve medicamento não incorporado, tratamento não padronizado ou fármaco sem registro sanitário no Brasil. Nesses casos, a decisão judicial deixa de apenas cobrar a execução de uma política já definida e passa a pressionar as fronteiras técnicas do sistema.

Por isso, a distinção entre registro sanitário e incorporação ao SUS é decisiva. A ANVISA examina segurança, qualidade e eficácia para fins de autorização sanitária. A CONITEC, por sua vez, participa da avaliação de incorporação de tecnologias ao SUS, considerando evidências científicas, protocolos clínicos, alternativas terapêuticas e impacto para a política pública. A existência de prescrição médica individual é elemento importante, mas não pode, sozinha, substituir a avaliação técnica mais ampla exigida por um sistema universal[134]. A medicina baseada em evidências, nesse contexto, não funciona como obstáculo burocrático ao paciente, mas como um critério de proteção coletiva em que se evita também que o orçamento público seja direcionado a tratamentos sem demonstração adequada de eficácia, segurança ou custo-efetividade.

O Tema 6 da repercussão geral deve ser compreendido nesse movimento de racionalização. Ao tratar do fornecimento judicial de medicamentos não incorporados ao SUS, o Supremo Tribunal Federal afirmou que “a ausência de inclusão de medicamento nas listas de dispensação do Sistema Único de Saúde - SUS (...) impede, como regra geral, o fornecimento do fármaco por decisão judicial, independentemente do custo”[135]. A tese não elimina a possibilidade de tutela judicial, mas a desloca para o campo da excepcionalidade.

---

[132] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471/RN**. Relator originário: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26 set. 2024, p. 62: "O que o Judiciário verdadeiramente pondera é direito à vida e à saúde de uns contra o direito à vida e à saúde de outros. A vida e a saúde de quem tem condições de ir a juízo não têm valor maior do que a dos muitos que são invisíveis para o sistema de justiça"

[133] PAES, Carolina Bastos Lima. Proposição de parâmetros para o controle de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 15, n. 01, p. 53-92, jan./mar. 2016, p. 62.

[134] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471/RN (Tema 6)**. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26 set. 2024, p. 3-4: "O Poder Judiciário deve ser autocontido e deferente às análises dos órgãos técnicos, como a Conitec (...) a concessão judicial de medicamentos deve estar apoiada em avaliações técnicas à luz da medicina baseada em evidências"

[135] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471/RN**. Relator originário: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26 set. 2024, p. 4.

Para que o fornecimento seja admitido, exige-se, entre outros requisitos, negativa administrativa, demonstração de ilegalidade, ausência ou mora no processo de incorporação, inexistência de substituto terapêutico no SUS, comprovação científica robusta, imprescindibilidade clínica e incapacidade financeira do paciente[136].

A importância dessa orientação não está apenas no resultado do caso, mas no tipo de controle judicial que ela pressupõe. A decisão judicial em saúde não opera em vazio institucional. O juiz não deve decidir como se estivesse diante de uma relação privada entre paciente e fornecedor, nem como se a prescrição individual encerrasse toda a controvérsia constitucional. A decisão precisa dialogar com a política pública existente, examinar a via administrativa, consultar apoio técnico quando disponível e evitar incursão direta no mérito das escolhas técnicas dos órgãos competentes. O direito à saúde continua exigível; o que se rejeita é a transformação da exigibilidade em voluntarismo judicial. Como observa Luiz Antônio de Almeida:

> [...] os juízes são preparados para interpretar textos normativos [...] mas faltar-lhes-ia aptidão para administrar, planejar, elaborar diretrizes orçamentárias e administrativas. [...] os juízes não entendem de matérias pertinentes à área da saúde [...] Outorgar-lhes competência para decidir matérias dessa natureza contribuiria para um 'fuzzysmo' de todo indesejável.[137]

O Tema 1.234 complementa esse esforço ao organizar competência, custeio e ressarcimento nas demandas relativas a medicamentos registrados na ANVISA, mas não padronizados no SUS. O ponto relevante para este trabalho não está no detalhamento processual dos fluxos, mas no reconhecimento de que a judicialização da saúde afeta o federalismo sanitário[138]. União, Estados, Distrito Federal e Municípios integram um sistema comum, mas não exercem funções idênticas. A responsabilização solidária, afirmada no Tema 793, protege o cidadão contra disputas burocráticas entre entes federativos; contudo, essa solidariedade precisa ser acompanhada de direcionamento adequado do cumprimento e de mecanismos de compensação financeira, sob pena de transferir desordenadamente custos

---

[136] *Idem*.

[137] ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. Direitos fundamentais sociais e sua aplicação pelo Judiciário: hidrólise judicial de políticas públicas ou tutela efetiva? Revista Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, n. 14, p. 88-123, jan./mar. 2011. p. 109 *apud* PAES, Carolina Bastos Lima. A judicialização dos direitos sociais: alguns parâmetros para a atuação do Poder Judiciário. **Revista da AGU**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 53-92, jan./mar. 2016. p. 71.

[138] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 16 set. 2024, p. 3: "Para fins de fixação de competência, as demandas relativas a medicamentos não incorporados na política pública do SUS (...) tramitarão perante a Justiça Federal (...) quando o valor do tratamento anual (...) for igual ou superior ao valor de 210 salários mínimos."

entre esferas de governo[139]. Esse movimento foi reforçado pelas Súmulas Vinculantes 60[140] e 61[141], que consolidam a preocupação do STF com fluxos administrativos, responsabilidade federativa e critérios para concessão judicial de medicamentos.

O resultado é uma compreensão mais madura da judicialização da saúde. A decisão individual pode realizar justiça em situações dramáticas e impedir que a universalidade constitucional se converta em promessa vazia para quem necessita de tratamento imediato. Mas, sem critérios institucionais, ela pode produzir efeitos regressivos: favorecer quem acessa o Judiciário, deslocar recursos de políticas planejadas, gerar compras desorganizadas, enfraquecer protocolos clínicos e comprometer a igualdade de acesso no sistema[142]. A saúde, portanto, evidencia com nitidez a ambivalência dos direitos sociais judicializados, em que sua exigibilidade é indispensável, porém sua concretização pela via judicial precisa ser compatível com evidência científica, organização administrativa, responsabilidade federativa e sustentabilidade do SUS.

4.2.2 Vagas em creches e efetividade do direito à educação infantil

A educação infantil apresenta outra forma de tensão entre direito subjetivo e política pública estruturada. A Constituição trata a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, voltado ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e ao papel fundamental da educação no desenvolvimento nacional[143]. No art. 208, IV, estabelece o dever estatal de garantir educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças

---

[139] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 855.178 ED/SE (Tema 793)**. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Julgado em: 23 maio 2019. Diário de Justiça Eletrônico, nº 90, divulgado em 15 abr. 2020, publicado em 16 abr. 2020: "Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro"

[140] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 60**. O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem ainda seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos 3 (três) acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no tema 1.234 da sistemática da repercussão geral RE 1.366.243. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, n. 178, divulgado em 13 set. 2024, publicado em 16 set. 2024.

[141] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 61**. A concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral (RE 566.471). Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, n. 193, divulgado em 2 out. 2024, publicado em 3 out. 2024.

[142] FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, 2019, p. 603: "O impacto orçamentário desse tipo de demandas, cada vez maior, é suportado pelo sistema como um todo, criando uma situação perversa de justiça distributiva às avessas".

[143] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O direito educacional no sistema jurídico brasileiro**. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 28: "A Constituição Federal individualiza a educação como bem jurídico, dado o seu papel fundamental no desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária".

até cinco anos de idade. Essa previsão vincula a proteção da infância, a igualdade de oportunidades e a própria ideia de cidadania material inaugurada pela Constituição de 1988.

No caso das creches e pré-escolas, a judicialização não surge propriamente da demanda por uma prestação extraordinária, mas da ausência de acesso a uma etapa bastante básica do sistema educacional. A criança que não obtém vaga não pede tratamento excepcional; mas sim reivindica ingresso em serviço público previsto na Constituição e organizado como dever estatal[144]. Por isso, a omissão municipal adquire especial gravidade. Como os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, a falta de vagas revela uma falha na concretização de uma obrigação constitucional definida[145].

O Tema 548 da repercussão geral consolidou essa compreensão. No RE 1.008.166/SC, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que "a educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata"[146]. A Corte também afirmou que a educação infantil compreende creche e pré-escola, podendo sua oferta ser exigida individualmente. A relevância da tese está em afastar a leitura da educação infantil como simples programa de realização futura, dependente de conveniência administrativa indefinida.

Essa orientação limita o uso genérico da reserva do possível e da discricionariedade administrativa. A Administração Pública possui margem para definir meios, critérios de expansão da rede, localização de unidades, contratação de profissionais e organização pedagógica. Essa margem, contudo, não autoriza a negação do próprio direito. A falta de recursos, quando invocada de modo abstrato, não basta para neutralizar essa obrigação constitucional específica. Nesse sentido, ganha força a formulação segundo a qual a educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental da criança, não se submete a avaliações

---

[144] ROSSI, Danilo Valdir Vieira. **Do ativismo judicial na formação de políticas públicas: a falta de vagas em creches.** In: RANIERI, Nina (Org.). **Direito à educação e direitos na educação**. Campinas: Cedes, 2017, p. 331: "...podemos afirmar que a educação representa o próprio direito a ter direitos, posto que somente quando deles conhecermos é que estaremos aptos a seu exercício. A denegação daquele direito, por sua vez, ocasiona [...] a supressão de diversos outros"

[145] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 22 set. 2022, p. 19: "Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental"

[146] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC (Tema 548)**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 22 set. 2022.

meramente discricionárias da Administração nem a razões de puro pragmatismo governamental[147].

Isso não significa, porém, que a judicialização de creches seja simples. A vaga em educação infantil não equivale à entrega isolada de um bem. Ela exige unidade física, profissionais qualificados, alimentação, segurança, material pedagógico, gestão cotidiana e integração territorial com a demanda local[148]. A decisão judicial que determina matrícula pode corrigir uma violação concreta, mas a universalização do acesso depende de planejamento municipal, expansão de rede, execução orçamentária, cooperação federativa e continuidade administrativa. A Constituição torna o direito exigível; cabe à política pública torná-lo disponível em escala.

Nina Ranieri contribui para evidenciar que o direito à educação possui uma estrutura própria e singular dentro do sistema constitucional brasileiro. Trata-se de um direito fundamental indissociável da autonomia moral e da autorresponsabilidade na atuação social e política, funcionando como o "próprio direito a ter direitos". Nessa perspectiva, as filas de espera não podem ser admitidas como técnica permanente de administração da escassez; pelo contrário, o Município deve atender à demanda por rede própria, "não se admitindo, tampouco, as filas de espera por vagas"[149]. Embora possam sinalizar uma transição administrativa em contextos de expansão, tais listas não podem se converter em justificativa normalizada para a postergação do acesso, pois a mera inscrição em cadastros sem a fruição imediata representa uma verdadeira denegação do direito[150]. Quando a espera se torna a forma ordinária de gestão, a promessa constitucional se converte em uma bela fachada simbólica, alienando a cidadania da experiência concreta da entrega do direito[151].

A comparação com a saúde ajuda a delimitar o problema. Nos medicamentos, especialmente os não incorporados, o conflito costuma envolver a relação entre necessidade individual, critérios técnicos e integridade do SUS. Nas creches, o centro da controvérsia está

---

[147] Sobre o direito à educação: "não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental" (ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 15/9/2011).

[148] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 22 set. 2022, (Voto do Min. Alexandre de Moraes: "A creche não é só a construção, exige pessoas especializadas para tomar conta. (...) a creche não é só o local físico, mas a contratação de mão de obra especializada, o que, às vezes, bate no teto do funcionalismo dos municípios."

[149] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas**. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (orgs.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar.** São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/USP, 2018. p. 15-48, p. 37.

[150] GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural... In: RANIERI (Org.). **Direito à educação e direitos na educação**, p. 381.

[151] NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 183.

na insuficiência de uma rede permanente de atendimento. Em ambos os casos, o Judiciário reafirma a exigibilidade do texto constitucional; mas, na educação infantil, a prestação judicializada aponta diretamente para uma estrutura que precisa existir antes da demanda individual. Uma vaga concedida por ordem judicial resolve a situação da criança autora da ação, mas não elimina a fila, não constrói novas unidades e não reorganiza sozinha a política municipal de primeira infância[152].

Esse aspecto revela a dimensão institucional do direito à educação. A decisão judicial tem papel relevante quando enfrenta omissões graves e impede que o Município trate a educação infantil como escolha secundária. Ao mesmo tempo, sua eficácia plena depende de que a ordem individual seja acompanhada por políticas universais, critérios transparentes de atendimento, metas de expansão e previsibilidade orçamentária. O Plano Nacional de Educação, embora não substitua a Constituição, oferece parâmetro de planejamento e de controle público da realização progressiva do direito[153]. Sem esse tipo de mediação, a litigância tende a funcionar como mecanismo de correção pontual, incapaz de produzir igualdade estrutural no acesso.

Assim, observa-se que a Constituição de 1988 transforma direitos sociais em compromissos exigíveis, e a via judicial pode ser decisiva para impedir que esses compromissos permaneçam sem consequência prática. Mas os dois campos também mostram que a decisão judicial só produz efeitos consistentes quando dialoga com políticas públicas organizadas: na saúde, com a racionalidade técnica do SUS; na educação infantil, com a existência de uma rede permanente de atendimento. A promessa constitucional se reafirma no processo judicial, mas seus limites aparecem quando a decisão precisa enfrentar problemas que dependem de organização institucional em escala universal.

---

[152] GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. **Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil**. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (orgs.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/USP, 2018. p. 365-398, p. 388: "Por se tratar de um problema estrutural – que requer foco no planejamento de ações, delineamento de metas ao longo de um espaço temporal, mobilização de recursos e controle eficaz – a simples adjudicação do objeto [...] é praticamente inexequível haja vista a insuficiência dos equipamentos necessários".

[153] XIMENES, Salomão Barros; PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 892-913, out./dez. 2018, p. 391: "...quando o gozo de um direito constitucional fundamental depende de desenvolvimento progressivo é preciso contar, no mínimo, com a existência de um programa ou um plano de ação que busque gradualmente assegurar a sua implementação".

4.3 Reserva do possível, mínimo existencial e separação de poderes

4.3.1 Controle judicial de políticas públicas e capacidade institucional

A exigibilidade judicial dos direitos sociais não desaparece quando sua concretização depende de políticas públicas. Saúde, educação, assistência e outras prestações constitucionalmente previstas não se tornam imunes ao controle jurisdicional apenas porque exigem orçamento e planejamento[154]. A separação de poderes não pode funcionar como cláusula de blindagem para omissões graves. Nesse sentido, o Tema 698 da repercussão geral fixou a premissa de que "a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes"[155]. A formulação é importante porque desloca o debate: o problema não é saber se o Judiciário pode controlar políticas públicas, mas em que termos esse controle deve ocorrer.

Essa possibilidade de intervenção, contudo, não autoriza a substituição generalizada da política pública pelo juiz. Há diferença entre controlar uma omissão constitucionalmente relevante e redesenhar diretamente a administração. A decisão judicial pode exigir que o Estado enfrente uma deficiência grave, apresente justificativas, corrija distorções e indique providências compatíveis com o direito violado. Mas isso não significa que o magistrado deva escolher, em detalhes, a política pública, o modelo de contratação, a ordem de execução orçamentária ou a estrutura administrativa mais adequada[156]. O controle judicial se torna mais legítimo quando aponta a finalidade constitucional a ser alcançada e exige plano de ação, diagnóstico e prazos, preservando à Administração a escolha técnica dos meios.

A capacidade institucional é decisiva nesse ponto. Políticas públicas complexas envolvem informações técnicas, projeções financeiras, escolhas administrativas, conhecimento setorial e avaliação de consequências. O Judiciário possui autoridade para controlar violações constitucionais, mas nem sempre dispõe da melhor estrutura para formular políticas universais em substituição aos órgãos administrativos. Essa limitação não recomenda passividade, mas prudência institucional. A deferência técnica não deve ser confundida com

---

[154] SARMENTO, 2008. p. 553-586: "É evidente que o fato de os direitos sociais serem garantidos pelo Estado por intermédio de políticas públicas não os torna imunes ao controle judicial. [...] os direitos sociais são autênticos direitos, e, nesta qualidade, podem e devem ser garantidos pela via jurisdicional".

[155] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ**. Relator originário: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 30 jun. 2023.

[156] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ**. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 30 jun. 2023, p. 78-79: "Trata-se de um modelo 'fraco' de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo"

abdicação do controle; ela significa que a intervenção judicial precisa levar a sério os dados disponíveis, os critérios administrativos existentes, a expertise dos órgãos competentes e os efeitos sistêmicos da decisão[157].

Por isso, a cautela judicial não pode ser uma fórmula vazia, ela deve ser técnica, ao considerar evidências e informações qualificadas; institucional, ao respeitar a divisão funcional entre os poderes; orçamentária, ao examinar a possibilidade concreta de cumprimento; e democrática, ao exigir justificativas públicas do Estado. Quando a Administração invoca escassez, dificuldade operacional ou impossibilidade de cumprimento, não basta uma alegação genérica. O controle judicial deve exigir demonstração concreta de qual política existe, quais critérios são utilizados, quais recursos foram alocados, quais grupos foram priorizados e por que a omissão persiste[158].

Nesse quadro, a reserva do possível e o mínimo existencial aparecem de modo diverso daquele examinado no Capítulo 3. Ali, o foco estava nos limites materiais da concretização dos direitos; aqui, o problema é como o juiz deve decidir diante desses limites. O mínimo existencial impede que a escassez funcione como álibi para negar prestações indispensáveis[159]. A reserva do possível, por sua vez, lembra que a decisão judicial deve ser realizável, planejável e compatível com a estrutura institucional existente. O ponto de equilíbrio está em exigir que o Estado organize o possível, justifique o que não realizou e apresente trajetória de cumprimento quando a prestação não puder ser imediata.

Assim, o controle judicial de políticas públicas deve operar como mecanismo de responsabilização constitucional, não como administração paralela. O juiz pode e deve intervir diante de omissões graves, prestações deficientes ou escolhas públicas incompatíveis

---

[157] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471/RN**. Relator originário: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26 set. 2024, p. 65: "Em regra, juízes e tribunais devem ser autocontidos e deferentes aos outros Poderes em questões técnicas complexas ou que envolvam a formulação e a implementação de políticas públicas. Nesses casos, muitas vezes faltam ao Poder Judiciário a capacidade institucional e a expertise para decidir e avaliar o efeito sistêmico de suas decisões"

[158] Sobre a sindicabilidade das escolhas orçamentárias, o Superior Tribunal de Justiça assentou que a "escusa da 'limitação de recursos orçamentários' frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da coletividade" (BRASIL, 2011 *apud* PAES, 2016, p. 58). Conforme observa Carolina Paes [p. 58], esse entendimento permite ao Judiciário controlar atos que ultrapassam os limites do razoável e as fronteiras do bom senso na gestão pública, impedindo que a reserva do possível seja convertida em uma "carta de alforria" para a inércia estatal [p. 44]. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.068.731/RS.** Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 17 fev. 2011. Disponível em: http://www.stj.jus.br. Acesso em: 28 ago. 2015. [p. 57]; PAES, Carolina Bastos Lima. Proposição de parâmetros para o controle de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 15, n. 01, p. 53-92, jan./mar. 2016. [p. 57]

[159] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. *Apud*: BALESTERO, Gabriela Soares. Direitos fundamentais e reserva do possível: a judicialização da saúde. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 46, p. 137-160, out./dez. 2011, p. 864-865.

com a Constituição[160]. Mas a intervenção mais adequada tende a ser aquela que exige razões, planejamento, metas, acompanhamento e correção progressiva, em vez de produzir ordens isoladas incapazes de reorganizar a política pública em escala. A separação de poderes, nesse sentido, não afasta o controle; ela qualifica o modo de exercê-lo.

4.3.2 Impactos distributivos, igualdade e limites da decisão judicial

A decisão judicial em matéria de direitos sociais frequentemente nasce de uma situação concreta de vulnerabilidade ou frustração de direito. Por isso, não se deve tratar a judicialização individual com frieza abstrata. Quem procura o Judiciário, em regra, não está discutindo teoria constitucional, mas a ausência de medicamento, tratamento, vaga, serviço ou proteção estatal[161]. A decisão favorável pode realizar justiça em um caso específico e impedir que a Constituição se converta em promessa sem consequência para aquela pessoa.

O problema é que a justiça do caso concreto pode produzir efeitos distributivos para além do processo. Uma ordem judicial que garante determinada prestação a um autor individual pode deslocar recursos, alterar filas, pressionar políticas universais ou beneficiar quem teve informação, assistência jurídica e capacidade de litigar. No campo da saúde, essa tensão foi formulada com precisão no RE 566.471/RN por Barroso: “A vida e a saúde de quem tem condições de ir a juízo não têm valor maior do que a dos muitos que são invisíveis para o sistema de justiça”. A passagem evidencia que o conflito não opõe simplesmente indivíduo e Estado, mas também indivíduos entre si, todos titulares de direitos perante uma estrutura limitada de prestação.

Nesse ponto surge uma tensão entre microjustiça e macrojustiça. A microjustiça olha para a situação do autor da ação e para a necessidade concreta apresentada ao juiz. A macrojustiça considera os efeitos da decisão sobre a coletividade, sobre a fila administrativa, sobre os recursos disponíveis e sobre pessoas em situação equivalente que não chegaram ao processo[162]. Assim, uma decisão pode ser compreensível e até necessária em termos individuais, mas problemática se, repetida em larga escala, produzir privilégios distributivos ou desorganizar uma política pública orientada à universalidade.

---

[160] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ. Relator originário: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 30 jun. 2023. p. 3.

[161] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.471/RN. Relator originário: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26 set. 2024, Voto da Min. Cármen Lúcia, p. 184. "Quem tem dor tem pressa, tem sempre urgência. Além das dores que uma doença pode trazer, ainda há a sensação de injustiça que fica para aquele que não tem algum poder, que tem o direito constitucionalmente assegurado a tratamento e que, eventualmente, não consegue obter a necessária resposta."

[162] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.471/RN. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26 set. 2024, p. 65.

Nos medicamentos, a concessão judicial sem critérios técnicos pode favorecer tratamentos não incorporados em detrimento de protocolos coletivamente estruturados. Nas creches, a determinação de matrícula pode corrigir a violação sofrida por uma criança, mas também precisa considerar a existência de filas, critérios públicos de atendimento e expansão da rede. O argumento não deve ser negar a tutela judicial, e sim exigir que ela seja pensada à luz da igualdade: pessoas em situação equivalente devem ser tratadas de maneira equivalente, inclusive quando apenas algumas conseguem acessar o Judiciário.

Por isso, a possibilidade de universalização da decisão deve funcionar como critério relevante. A pergunta judicial não pode ser apenas se o autor tem uma necessidade legítima, mas também se a prestação concedida é compatível com tratamento igual para todos os que se encontrem em condição semelhante[163]. Essa exigência não elimina a proteção do mínimo existencial nem impede respostas urgentes em casos graves. Ela apenas impede que o processo individual se transforme em via de apropriação preferencial de recursos públicos escassos. A Constituição protege pessoas concretas, mas o faz a partir de uma promessa de igualdade, não de privilégio processual.

A intervenção judicial em direitos sociais, portanto, deve combinar sensibilidade ao caso concreto com atenção à estrutura coletiva da política pública. A decisão que ignora a pessoa pode ser injusta; a decisão que ignora o sistema pode ser desigual. O desafio está em construir parâmetros que permitam corrigir omissões sem substituir a política pública por uma sucessão de comandos fragmentados. A reserva do possível no contexto fático deve ser concebida como a razoabilidade da universalização da prestação exigida, considerando os recursos efetivamente existentes, como nos aponta Sarmento[164].

Essa é a razão pela qual a judicialização deve ser compreendida como resposta parcial. Ela reafirma que os direitos sociais importam, que a omissão estatal pode ser controlada e que a Constituição não é simples declaração de intenções. Ao mesmo tempo, seus limites distributivos mostram que a decisão judicial não resolve, por si só, as causas estruturais da insuficiência de políticas públicas. A jurisdição constitucional pode corrigir violações, exigir justificativas e abrir caminhos institucionais; mas a realização igualitária dos direitos depende de políticas universais. É nessa dinâmica que o debate sobre a intervenção judicial se

---

[163] GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (orgs.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO/USP, 2018. p. 365-398. "...sentenças concessivas limitam-se a provocar alteração na ordem de chamada, ou seja, 'furam' a ordem cronológica de ingresso. [...] a simples alteração na ordem do atendimento não respeita critérios mínimos de justiça"

[164] SARMENTO, 2008, p. 224.

aproxima da questão dos diálogos institucionais e da compensação simbólica que será examinada a seguir.

4.4 Diálogos institucionais, compensação simbólica e crise de legitimidade

4.4.1 Última palavra provisória, diálogo institucional e legitimidade democrática

A análise dos limites da intervenção judicial conduz a uma conclusão institucional: o Supremo Tribunal Federal pode desempenhar papel relevante na concretização dos direitos fundamentais sociais, mas não detém monopólio sobre a realização da Constituição. A crítica à supremacia judicial absoluta não exige diminuir a importância da Corte. Significa apenas reconhecer que a Constituição de 1988 não se realiza por um único centro decisório. Sua força normativa depende de decisões judiciais, mas também de leis, orçamento, execução administrativa e deliberação democrática. Nesse sentido, como orienta Godoy, também a "interpretação da Constituição deve, portanto, ser uma tarefa compartilhada entre os Poderes, as instituições e entre estes e o povo"[165].

Assim, a ideia de "última palavra provisória" oferece uma formulação adequada para compreender a posição do STF. A decisão judicial pode encerrar formalmente um processo e produzir efeitos vinculantes, mas não encerra a política constitucional como prática social e institucional. Como sintetiza Conrado Hübner Mendes, "a última palavra sobre direitos, portanto, é apenas parte da história, não toda ela. [...] O ponto final, no entanto, será sempre provisório. O resultado, portanto, é uma última palavra provisória"[166]. A autoridade judicial permanece, mas não deve ser compreendida como palavra absoluta, imune à crítica pública, à resposta legislativa, à implementação administrativa ou ao aperfeiçoamento institucional posterior.

Essa perspectiva permite compreender os diálogos institucionais sem idealização. Diálogo não significa harmonia permanente entre os Poderes, nem ausência de conflito. Em matéria constitucional, especialmente nos direitos sociais, o conflito é frequente e muitas vezes inevitável e até desejável[167]. A questão é saber se esse conflito será organizado como disputa estéril de autoridade ou como processo de responsabilização recíproca. O Judiciário pode apontar omissões e exigir razões públicas, mas a resposta constitucional depende da

---

[165] GODOY, 2017, p. 87.

[166] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 170 *apud* GODOY, 2017, p. 164.

[167] NEVES, 2006, p. 149: "Em outras palavras, o Estado Democrático de Direito legitima-se enquanto os seus procedimentos absorvem sistemicamente o dissenso e, ao mesmo tempo, possibilitam, intermedeiam e mesmo fomentam a sua emergência na esfera pública."

atuação de instituições que planejam, financiam, executam, fiscalizam e prestam contas. Quando bem estruturado, o conflito entre Poderes deixa de ser mera disputa de competência e passa a funcionar como mecanismo de cobrança institucional.

Nos direitos sociais, essa cooperação é ainda mais necessária porque a sentença não contém, por si só, as condições materiais de sua própria realização. Uma decisão pode reconhecer a exigibilidade de determinado direito, mas a entrega universal da prestação depende de instituições administrativas. A jurisdição constitucional pode desbloquear uma omissão ou impedir que a escassez seja usada como justificativa genérica; ainda assim, o resultado precisa retornar ao campo do planejamento e da execução. Sem esse retorno, a decisão corre o risco de permanecer como resposta isolada, juridicamente correta em sua afirmação, mas insuficiente em sua capacidade de reorganizar a política pública.

A legitimidade democrática da atuação judicial, portanto, não se apoia apenas na competência formal do STF como guardião da Constituição. Ela depende também da qualidade das razões apresentadas, da consideração dos limites institucionais, da abertura a informações técnicas e da capacidade de produzir decisões compreensíveis para os demais Poderes e para a sociedade. Quanto mais uma decisão judicial interfere em políticas públicas, mais ela precisa justificar por que determinada omissão é constitucionalmente intolerável, quais finalidades devem ser alcançadas e por que a intervenção proposta respeita a esfera própria da administração e da política democrática[168].

Com isso, evita-se tanto a passividade judicial quanto o governo judicial das políticas públicas. A passividade permitiria que direitos constitucionalmente assegurados fossem neutralizados por omissões persistentes. O ‘governo judicial’, nos termos de Hübner Mendes, por outro lado, deslocaria para tribunais responsabilidades que dependem de representação, orçamento, burocracia, planejamento e controle social[169]. Entre esses extremos, a decisão judicial mais adequada é aquela que cobra a Constituição sem pretender substituir integralmente as instituições encarregadas de realizá-la.

Assim, a concretização dos direitos fundamentais sociais deve ser compreendida como tarefa compartilhada. O STF participa dela quando reafirma direitos, corrige omissões e exige razões públicas. Mas a legitimidade da efetivação constitucional depende de cooperação institucional, e não de monopólio judicial. A Constituição financeira, a política democrática e

---

[168] GODOY, 2017, p. 166: "A legitimidade da sua decisão se funda, assim, não no mero exercício formal de sua competência de guarda da Constituição, mas na legitimidade democrático-deliberativa de sua razões".

[169] MENDES, Conrado Hübner (*apud* GODOY, 2017), p. 111: "Se a Constituição passa a ser apenas o que o Supremo Tribunal Federal diz o que ela é, consequentemente o que se tem já não é mais uma democracia, mas um governo de juízes e cortes".

a administração pública não são obstáculos externos à jurisdição constitucional; são mediações indispensáveis para que a decisão judicial deixe de ser apenas reconhecimento formal e possa se converter em transformação institucional possível.

4.4.2 Judicialização como sintoma da distância entre expectativa e experiência

A judicialização dos direitos sociais expressa a distância entre o horizonte de expectativas aberto pela Constituição de 1988 e a experiência cotidiana de concretização insuficiente[170]. Retomando a distinção trabalhada anteriormente entre experiência e expectativa, a Constituição ampliou o que os cidadãos passaram a poder esperar legitimamente do Estado: saúde, educação, assistência, proteção social, igualdade material e redução das desigualdades. Quando essas expectativas não encontram resposta suficiente na política, no orçamento e na administração, é previsível que parte delas se desloque para o Judiciário.

Esse deslocamento revela muitas vezes a tentativa de exigir um direito que já pertence ao cidadão no plano normativo, mas que não se encontra disponível em sua experiência concreta. A judicialização, nesse sentido, funciona como denúncia institucional de uma promessa não cumprida: o sujeito invoca a Constituição porque a política pública falhou, porque a fila não andou, porque o medicamento não chegou, porque a vaga não foi ofertada, porque a Administração não justificou adequadamente sua omissão.

É aqui que aparece a dimensão de compensação simbólica, não como falsidade da decisão judicial, mas como reafirmação institucional de um direito cuja realização material permanece incompleta. A decisão judicial reafirma que o direito existe, que sua violação importa e que a Constituição continua juridicamente exigível. Em sociedades marcadas por desigualdades profundas, a possibilidade de ouvir do Estado-juiz que determinada pretensão possui fundamento constitucional pode ter força normativa e simbólica importante[171]. A sentença traduz a linguagem geral da Constituição em resposta individual ou coletiva, impedindo que a omissão administrativa seja naturalizada como destino.

O limite está em confundir reafirmação com realização estrutural. A decisão judicial pode declarar a existência do direito, impor providências e formular parâmetros, mas não

---

[170] BARBOSA, Claudia Maria. A juristocracia no Brasil e o futuro da Constituição. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 14, n. 2, 2019, p. 487: "A distância entre a previsão constitucional e a realidade social fez ampliar a atuação do Judiciário por meio de um comportamento ativista [...] Direitos sociais expandidos a uma parcela da população antes ignorada, aumentaram a expectativa da sociedade em relação à Constituição de 88".

[171] NEVES, 2005, p. 5: “"A força simbólica de atos, textos, declarações e discursos de caráter normativo serve tanto à manutenção da falta de direitos quanto à mobilização pela construção e realização dos mesmos”.

substitui a rede de mediações que torna o direito disponível de modo universal. Sem orçamento suficiente e gestão pública eficaz, a jurisdição corre o risco de acrescentar uma nova camada simbólica ao problema: reconhece-se o direito, mas sua implementação permanece instável, fragmentada ou desigual. Nesse ponto, a advertência de Marcelo Neves sobre a constitucionalização-álibi ajuda a compreender o risco de a realização constitucional ser continuamente transferida para um "futuro remoto e incerto"[172]. O risco é que a promessa, mesmo reafirmada judicialmente, continue sempre adiada ou muito incompleta.

Essa tensão também afeta a confiança institucional. A distinção entre legitimidade formal e confiança, já mobilizada anteriormente, ajuda a compreender o problema. Uma instituição pode ser juridicamente autorizada a decidir e, ainda assim, perder credibilidade se suas respostas não forem percebidas como suficientes ou capazes de produzir efeitos reais[173]. A judicialização pode restaurar parcialmente a confiança na Constituição ao demonstrar que direitos podem ser exigidos. Mas, se a decisão judicial não se converte em política pública efetiva, a frustração pode se deslocar também para o Judiciário. O tribunal passa a receber expectativas que a política não satisfaz, mas não possui meios próprios para realizá-las integralmente. Sintetizando esse cenário, aponta Godoy: "Supremo não é a origem de nossos problemas democráticos. Mas tampouco é sua solução definitiva. É, antes de tudo, um espelho incômodo da crise da política no Brasil"[174].

Por isso, a judicialização dos direitos sociais deve ser compreendida simultaneamente como resposta parcial e sintoma institucional. Ela é resposta porque pode proteger situações concretas, corrigir omissões e constranger o Estado a justificar suas escolhas; mas é sintoma porque sua expansão revela a insuficiência das mediações políticas encarregadas de transformar a Constituição de 1988 em experiência social generalizada. O STF permanece, nesse cenário, como arena relevante de reafirmação constitucional: seus julgamentos confirmam que os direitos sociais seguem normativamente exigíveis e podem ser invocados perante o Estado. Contudo, essa reafirmação não resolve, por si só, os limites materiais, políticos e administrativos da Constituição social. Quando a promessa constitucional não encontra mediação suficiente em capacidade estatal, tende a se deslocar, sobrecarregando a jurisdição constitucional com expectativas que ela apenas parcialmente pode realizar[175].

---

[172] NEVES, 1994, p. 160.

[173] POST, Robert; SIEGEL, Reva (*apud* GODOY, 2017), p. 129: "...a autoridade da constituição, compreendida como norma suprema, impositiva, vinculante [...] depende também de sua sensibilidade democrática, de sua significação e confiança por parte do povo".

[174] GODOY, 2026.

[175] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 639.337/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 23 ago. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, n. 177, divulgado em 14 set. 2011, publicado em 15 set. 2011: "A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz

5 CONCLUSÃO

Este trabalho investigou a tensão entre a Constituição de 1988 como promessa normativa e simbólica de cidadania social e os limites institucionais de sua concretização no Brasil pós-redemocratização. A pesquisa partiu da constatação de que a Constituição não apenas reorganizou juridicamente o Estado depois da experiência autoritária, mas também projetou um horizonte material de inclusão, igualdade e efetividade dos direitos fundamentais sociais. Essa promessa, contudo, passou a conviver com desigualdades estruturais, restrições orçamentárias, fragmentação política e insuficiências administrativas, contexto que favoreceu o deslocamento de demandas para o Poder Judiciário.

A resposta ao problema de pesquisa exige reconhecer que a Constituição de 1988 opera, simultaneamente, como norma, promessa e símbolo. Ela produz legitimidade simbólica porque transforma expectativas sociais de inclusão em linguagem constitucional de direitos. Saúde, educação, assistência, proteção social, igualdade material e redução das desigualdades deixam de aparecer apenas como aspirações políticas e passam a integrar o vocabulário jurídico da cidadania. Essa transformação é decisiva: o cidadão não reivindica prestações sociais apenas em nome de uma expectativa moral ou de uma preferência política, mas com base em compromissos inscritos na ordem constitucional.

Essa função simbólica, porém, torna-se instável quando a distância entre texto constitucional e experiência social se amplia de modo persistente. A Constituição cria expectativas legítimas, mas essas expectativas dependem de instituições capazes de convertê-las em políticas públicas, financiamento, execução administrativa e controle democrático. Quando essa cadeia de mediações falha, a promessa constitucional conserva força crítica, mas também pode alimentar frustração e descrença. A legitimidade simbólica da Constituição, portanto, não decorre apenas da grandeza de seu catálogo de direitos, mas da capacidade de suas instituições demonstrarem que esses direitos podem produzir consequências reais.

A hipótese da pesquisa confirma-se com uma qualificação importante. Confirma-se que a Constituição de 1988 exerce função normativa e simbólica estrutural. Normativa, porque vincula juridicamente os poderes públicos à realização dos direitos fundamentais sociais. Simbólica, porque organiza expectativas de cidadania, oferece linguagem pública de reivindicação e preserva um horizonte democrático de transformação. Essa função não se

---

inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura [...] comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente"

reduz à retórica: ao longo do trabalho, observou-se que a promessa constitucional orienta políticas públicas, fundamenta decisões judiciais, exige justificativas dos poderes públicos e fornece parâmetros de crítica institucional. A qualificação está em reconhecer que a função simbólica é ambivalente, mas não anula a força normativa da Constituição. Ao contrário, ela só se torna problemática porque o texto constitucional permanece juridicamente relevante e socialmente mobilizador.

O primeiro eixo da análise permitiu compreender que a Constituição de 1988 não pode ser descrita como simples fachada normativa, nem como realização plena de um projeto social. Sua singularidade está em ter ampliado o horizonte constitucional de expectativas em uma sociedade historicamente marcada por exclusão e desigualdade. A promessa de dignidade, igualdade material e direitos sociais transformou a Constituição em referência de justiça e pertencimento. Ao mesmo tempo, a experiência democrática brasileira mostrou que a distância entre promessa e realização não é acidental: ela decorre de bloqueios políticos, assimetrias de representação, desigualdades federativas, precariedades administrativas e limitações financeiras que condicionam a efetividade dos direitos.

Essa constatação levou ao segundo eixo do trabalho: o orçamento público. A realização dos direitos fundamentais sociais não ocorre apenas no plano da interpretação constitucional. Ela depende de financiamento, planejamento, responsabilidade fiscal, capacidade de execução e escolhas distributivas justificadas. O orçamento não é obstáculo externo à Constituição, mas uma das formas institucionais por meio das quais a Constituição se realiza, se disputa ou permanece adiada. A promessa de cidadania material precisa ser financiada, planejada e administrada. Sem essa mediação, os direitos permanecem juridicamente afirmados, mas socialmente incompletos.

O exame do orçamento também mostrou que a escassez não pode ser tratada de maneira simplista. O fato de os direitos sociais custarem recursos não reduz sua fundamentalidade. Ao mesmo tempo, sua previsão constitucional não autoriza uma leitura voluntarista, como se a norma bastasse para produzir automaticamente prestações universais. A questão constitucional decisiva está em saber como os limites financeiros são demonstrados, como as prioridades são definidas e como as escolhas públicas são justificadas diante dos objetivos constitucionais. A reserva do possível não pode funcionar como álibi genérico para omissões estatais; o mínimo existencial, por sua vez, não elimina a necessidade de planejamento, universalização e responsabilidade institucional.

As emendas parlamentares e o orçamento secreto revelaram outra dimensão dessa tensão. A participação do Legislativo na definição das despesas públicas não deve ser

compreendida como anomalia em si. Em uma democracia constitucional, o orçamento é também espaço de representação, disputa e deliberação. O problema surge quando a prática orçamentária fragmenta o planejamento, reduz a transparência, favorece alocações particularistas e dificulta a reconstrução da responsabilidade política pelas escolhas distributivas. O orçamento secreto representou uma forma extrema dessa disfunção, ao comprometer publicidade, rastreabilidade e *accountability*. Ainda que sua inconstitucionalidade tenha sido reconhecida, permanece o desafio de compatibilizar participação parlamentar no planejamento público com critérios republicanos de distribuição de recursos.

O terceiro eixo da pesquisa examinou a judicialização dos direitos fundamentais sociais. A análise da saúde, do fornecimento de medicamentos e das vagas em creches evidenciou que os direitos sociais são juridicamente exigíveis e não podem ser reduzidos a programas políticos sem consequência. A atuação judicial pode ser necessária diante de omissões graves, negativas administrativas injustificadas ou prestações deficientes. Nesses casos, o Judiciário reafirma que a Constituição continua vinculante e impede que a falta de resposta estatal seja naturalizada como destino. A decisão judicial pode proteger pessoas concretas e recolocar a Administração diante de seus deveres constitucionais.

Entretanto, a judicialização também revelou limites importantes. A análise da saúde e da educação infantil mostrou que a decisão judicial pode corrigir omissões concretas, mas não substitui as condições institucionais que tornam o direito disponível em escala. Medicamentos exigem critérios técnicos e integridade do SUS; creches exigem rede permanente, custeio e planejamento municipal. Em ambos os casos, a jurisdição reafirma o direito, mas não realiza sozinha a política pública.

A análise dos critérios de intervenção judicial reforçou essa ambivalência. A separação de poderes não imuniza omissões estatais graves contra controle jurisdicional, mas também não autoriza a substituição generalizada da política pública pelo juiz. O controle judicial mais adequado é aquele que exige razões públicas, diagnóstico, plano, metas e correção progressiva, sem transformar o Judiciário em administrador paralelo. Além disso, decisões individuais em direitos sociais podem produzir impactos distributivos relevantes, especialmente quando favorecem quem consegue acessar o sistema de justiça em detrimento de pessoas em situação equivalente que permanecem invisíveis ao processo. A proteção do indivíduo deve ser pensada à luz da igualdade e da possibilidade de universalização.

O STF, nesse cenário, aparece como instituição ambivalente. Sua atuação é relevante porque reafirma a força normativa da Constituição, controla omissões, formula parâmetros e

impede que determinados direitos sejam tratados como favores administrativos. Mas sua capacidade de concretização é limitada. A Corte não arrecada recursos, não executa políticas públicas universais e não substitui a deliberação democrática sobre prioridades. A ideia de última palavra provisória permite compreender esse papel com maior precisão: o Supremo pode decidir casos relevantes e produzir efeitos vinculantes, mas não encerra sozinho a política constitucional. A concretização dos direitos sociais permanece tarefa compartilhada entre Constituição, Parlamento, Executivo, administração, orçamento, controle social e jurisdição.

Dessa forma, a judicialização pode ser compreendida como compensação simbólica da promessa constitucional. Ela reafirma que os direitos importam, que a Constituição pode ser invocada e que omissões públicas podem ser contestadas. Essa reafirmação tem valor jurídico e democrático, especialmente em uma sociedade na qual muitos cidadãos experimentam os direitos mais como expectativa do que como realidade. O limite está em confundir reconhecimento judicial com realização estrutural. A decisão pode declarar o direito e impor providências, mas, sem orçamento planejado, capacidade administrativa e políticas públicas universais, sua eficácia tende a permanecer fragmentada, instável ou desigual.

A Constituição de 1988, portanto, não fracassou simplesmente. Ela permanece como uma das principais linguagens públicas de justiça no Brasil contemporâneo. Sua promessa de cidadania social continua a orientar reivindicações, decisões e disputas institucionais. O problema está no descompasso entre esse horizonte normativo e as mediações políticas, orçamentárias e administrativas encarregadas de torná-lo socialmente experimentável. Quando essas mediações falham, a Constituição tende a ser deslocada para o Judiciário; quando o Judiciário responde, reafirma a promessa, mas também evidencia que não possui meios próprios para realizá-la integralmente.

Esta pesquisa não pretendeu medir empiricamente a efetividade dos direitos sociais, nem esgotar o debate sobre todos os mecanismos institucionais de concretização da Constituição de 1988. O objetivo foi mais delimitado: compreender como a promessa constitucional de cidadania social se sustenta normativamente e simbolicamente diante de limites orçamentários, políticos, administrativos e judiciais. Nesse recorte, saúde, educação infantil, orçamento público, emendas parlamentares e judicialização foram examinados como campos estratégicos de manifestação dessa tensão.

A conclusão central deste trabalho, assim, é que a efetividade dos direitos fundamentais sociais exige uma cadeia institucional de concretização. Expectativas constitucionais precisam ser transformadas em planejamento; planejamento precisa ser

traduzido em orçamento; orçamento precisa se converter em execução; execução precisa produzir política pública universal, transparente e controlável. Sem essa passagem, a Constituição permanece relevante, mas incompleta em sua experiência social. Sem a promessa constitucional, por outro lado, faltaria uma linguagem pública capaz de exigir do Estado a realização de dignidade, igualdade e inclusão.

O desafio do constitucionalismo brasileiro pós-1988 está precisamente nesse equilíbrio. É necessário preservar a força normativa da Constituição sem ignorar seus limites materiais, políticos e institucionais. É preciso reconhecer o valor simbólico da promessa constitucional sem permitir que ela se converta em álibi para adiamentos indefinidos. E é indispensável admitir a importância do Judiciário sem transformar a jurisdição constitucional em substituto da política democrática, do orçamento público e da administração estatal. A Constituição de 1988 continua a prometer uma cidadania social que importa; sua realização, contudo, depende da capacidade das instituições brasileiras de transformar essa promessa em experiência concreta, universalizável e democraticamente justificada.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 445-472, jul./dez. 2012.

ARAÚJO, Eliane Pires. Proposição de parâmetros para o controle de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 53-92, jan./mar. 2016.

BALESTERO, Gabriela Soares. Direitos fundamentais e reserva do possível: a judicialização da saúde. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 46, p. 137-160, out./dez. 2011.

BARBOSA, Claudia Maria. A juristocracia no Brasil e o futuro da Constituição. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 14, n. 2, 2019.

BARBOSA, Claudia Maria; POLEWKA, Gabriele. Juristocracia no Brasil: a perspectiva de Ran Hirschl sobre o empoderamento judicial. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 309-334, jul./dez. 2015.

BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal brasileira**. Coligidos e ordenados por Homero Pires. Rio de Janeiro: [s.n.], 1933. t. 2.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério". **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, ago. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. 1 recurso online (661 p. ISBN 9788553626861).

BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. "Sabe com quem está falando?": notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 204-232, 2016.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de *et al*. **Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 63.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1964.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar n. 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico; e altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 210, de 25 de novembro de 2024**. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. **Lei n. 15.346, de 14 de janeiro de 2026**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2026. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.068.731/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 17 fev. 2011. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 639.337/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 23 ago. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 177, divulgado em 14 set. 2011, publicado em 15 set. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em: 11 nov. 2021. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, 851, 854 e 1014**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento conjunto concluído em 19 dez. 2022. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 566.471/RN**. Relator originário: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26 set. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 684.612/RJ**. Relator originário: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 30 jun. 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 855.178 ED/SE**. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin. Julgado em: 23 maio 2019.

Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 90, divulgado em 15 abr. 2020, publicado em 16 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.008.166/SC**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 22 set. 2022. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.366.243/SC**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 16 set. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 60**. O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem ainda seus desdobramentos administrativos e jurisdicionais, devem observar os termos dos 3 acordos interfederativos e seus fluxos homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no Tema 1.234 da sistemática da repercussão geral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 178, divulgado em 13 set. 2024, publicado em 16 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 61**. A concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da repercussão geral (RE 566.471). Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 193, divulgado em 2 out. 2024, publicado em 3 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 14.922/2021-5**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2021.

CARNEIRO FILHO, José Cláudio. A reserva do financeiramente possível e seus paradigmas. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET**, v. 1, 2009.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Federalismo fiscal e a eficácia dos direitos fundamentais. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1, p. 135-155, jan./jun. 2015.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens: a crise da democracia italiana**. Tradução de Benny Schvasberg. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. **Universitas JUS**, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. O STF entre a expansão da jurisdição e o esvaziamento da política. **JOTA**, 2 fev. 2026. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-stf-entre-a-expansao-da-jurisdicao-e-o-esvaziamento-da-politica. Acesso em: 8 jun. 2026.

GOMES, David Francisco Lopes. Para uma crítica à tese da constitucionalização simbólica. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 12, n. 2, p. 442-471, ago. 2017.

GOMES, Fernando A. Constitucionalização simbólica ou constitucionalidade-simulacro? Exclusão, periferização e soberania popular no direito constitucional brasileiro. **Direitos Fundamentais & Justiça**, n. 3, p. 94-112, abr./jun. 2008.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/USP, 2018. p. 365-398.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. 2.

HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Tradução de Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros. Transparência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1, p. 177-201.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 624-694, 2016.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NEVES, Marcelo. A força simbólica dos direitos humanos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 4, out./dez. 2005.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

OSORIO, Aline. **O direito eleitoral e a liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PAES, Carolina Bastos Lima. A judicialização dos direitos fundamentais sociais e a questão da demanda por ensino infantil. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 53-92, jan./mar. 2016.

PAES, Carolina Bastos Lima. Direito à educação e direitos na educação. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/USP, 2018.

PAES, Carolina Bastos Lima. Proposição de parâmetros para o controle de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 53-92, jan./mar. 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Élida Graziane. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do "pacto assimétrico" ao "estado de sítio fiscal". **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-870, out./dez. 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/USP, 2018. p. 15-48.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROA ROA, Jorge Ernesto. A cidadania dentro da sala de máquinas do constitucionalismo transformador. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 28, n. 2, p. 91-115, maio/ago. 2023.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro; FONSECA, Francisco Cesar Pinto da; RIBEIRO, Mônica Matos; RIBEIRO, Elizabeth Matos; ARAÚJO, Anderson Andrade de. Responsabilidade social versus responsabilidade fiscal na jurisprudência do STF: a perspectiva do endividamento público e o custeio da previdência social na ADI 7051. **Revista de Direito**, [s. l.], 2024.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Translated by Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ROSSI, Danilo Valdir Vieira. Do ativismo judicial na formação de políticas públicas: a falta de vagas em creches. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (org.). **Direito à educação e direitos na educação**. Campinas: CEDES, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

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

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-586.

SCAFF, Fernando Facury. **A efetivação dos direitos sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SOLIANO, Vitor. Ativismo judicial em matéria de direitos fundamentais sociais: entre os sentidos negativo e positivo da constitucionalização simbólica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n. 7, p. 182-221, jul./dez. 2012.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.

URBINATI, Nadia. **Democracia desfigurada: la opinión, la verdad y el pueblo**. Tradução de Iael Gueler. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008.

XIMENES, Salomão Barros; PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 892-913, out./dez. 2018.