

A lindb e os princípios administrativos na gestão pública: mecanismo de contenção ao ativismo judicial desproporcional

Lindb and administrative principles in public management: mechanism for containing disproportional judicial activism

DOI:10.34117/bjdv8n11-311

Recebimento dos originais: 28/10/2022

Aceitação para publicação: 28/11/2022

Filipe Venturini Signorelli

Mestrando em Direito Administrativo

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP)

Endereço: Rua Monte Alegre, 984, Perdizes, São Paulo - SP CEP: 05014-901

E-mail: filipe.venturini@bdvadogados.com.br

Fernando Julio Teixeira

Mestrando em Direito Administrativo

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP)

Endereço: Rua Monte Alegre, 984, Perdizes, São Paulo - SP CEP: 05014-901

E-mail: fernando@ctsadvogados.com.br

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo expor as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos ao longo dos anos, pelo que poderá ser chamado de ativismo judicial desproporcional. O princípio da reserva financeira do possível é o mecanismo garantidor para que as políticas públicas universais não sejam preteridas em relação as individuais, como vem ocorrendo por meio das decisões jurisdicionais, onde este vem sendo injustamente mitigado e, muitas vezes, até mesmo desconsiderado. Para atenuar tal problemática, poderá o gestor público invocar as determinações trazidas pela Lei 13.655/2018, que estabelece novas diretrizes para interpretar e aplicar o direito público.

Palavras-chave: lindb, princípios administrativos, controle dos poderes, ativismo judicial, gestão pública.

ABSTRACT

This article aims to expose the difficulties faced by public managers over the years, so it can be called disproportionate judicial activism. The principle of the financial reserve of the possible is the guarantee mechanism so that universal public policies are not neglected in relation to individual ones, as has been happening through jurisdictional decisions, where this has been unfairly mitigated and, many times, even disregarded. To mitigate this problem, the public manager may invoke the determinations brought by Law 13.655 / 2018, which establishes new guidelines for interpreting and applying public law.

Keywords: lindb, administrative principles, control of powers, judicial activism, public management.

1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O Brasil tem hoje a Carta de direitos mais precisa e abrangente de toda a sua história política. A Constituição Brasileira de 1988 é um marco na institucionalização da democracia no País, e serve como ponto de referência para implementar políticas públicas que visem a realização de direitos sociais.

No mundo moderno, experimenta-se a emergência de movimentos pleiteando o reconhecimento de uma gestão pública pautada na legalidade e legitimidade real dos atos praticados pelos administradores. Daí a importância de desenvolver-se uma dogmática jurídica atenta aos princípios norteadores de uma administração justa e transparente.

Assim, com o fito de garantir ao gestor público maior liberdade em suas decisões, a Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, alterou de modo significativo a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, dando novos contornos a interpretação e aplicação do direito público, gerando assim uma maior segurança jurídica ao que tange as decisões administrativas.

Neste ensaio, tentaremos demonstrar que o legislador teve o intuito de garantir maior estabilidade nas relações jurídicas vivenciadas pelos gestores públicos, permitindo a estes agirem com maior liberdade na maneira de gerir a coisa pública, pois há muito tempo, os atos praticados estavam sofrendo limitações, diretas ou indiretas, pelos reflexos nocivos que as decisões do Poder Judiciário causam em detrimento da administração pública.

Bem sabemos que é por meio das políticas públicas que os administrados vivenciam a proteção constitucional garantida, porém, para que o estado atue de maneira eficiente, é necessária a existência de recursos públicos.

Muitas das ações dos gestores públicos são inconclusivas por temor ao que vamos chamar de *Ativismo Judicial Desproporcional*, que acabam coagindo a maneira correta de gerir o estado. Esta postura ativista do Poder Judiciário reflete de modo negativo no desempenho das políticas públicas universais, pois, em sua maioria, acabam sendo direcionadas a direitos individuais, e cerceiam a administração pública no cumprimento de determinadas políticas em benefício da coletividade.

Entretanto, os princípios que norteiam as atividades estatais passam a ser respeitados com mais integridade perante os controladores judiciais, que não mais poderão desconsiderar as dificuldades enfrentadas pelos administradores, permitindo o desenvolvimento das políticas públicas com a discricionariedade e eficiência para que as

mudanças necessárias no cenário político-administrativo do nosso País possam ocorrer com segurança.

1.1 CONTROLE JUDICIAL DA POLÍTICAS PÚBLICAS E RESERVA DO POSSÍVEL – ATIVISMO DESPROPORCIONAL.

Uma das questões mais discutidas nos últimos tempos dentre os operadores do direito é o fato de a possibilidade do Poder Judiciário controlar ou não as Políticas Públicas da Administração Pública.

Observamos que a maneira de o Poder Judiciário controlar os atos do Poder Executivo no desempenho das Políticas Públicas tem-se colocado em um patamar preocupante, pois, a discricionariedade do gestor público parece estar há muito tempo *sob judice*, ou seja, suas políticas de ação para gerir a saúde, segurança, educação, desenvolvimento social, meio ambiente e outras áreas que possam garantir os direitos fundamentais do cidadão estão sempre sendo questionadas.

Atualmente, o Controle Judicial das Políticas Públicas está conectado às questões do cotidiano da administração pública, e as decisões dos gestores públicos estão totalmente atreladas aos precedentes jurisdicionais.

E, sobre a atual posição do judiciário possuir este poder ou não, o professor Fabrício Bolzan de Almeida levanta duas indagações, e responde:

Ex.: pode o juiz determinar ao município a compra de medicamentos que não estão disponíveis no posto de saúde? Ou determinar a reserva de vaga a uma criança em escola pública no ensino infantil?

A posição dominante leva a respostas afirmativas para as duas indagações, ou seja, o Poder Judiciário pode e deve controlar políticas públicas quando invocado a dirimir um conflito de interesses.

As teorias que fundamentam a posição majoritária são: (i) Teoria do Núcleo Essencial Mínimo do Direito Fundamental, em que o Estado deve fornecer o mínimo em matéria de políticas públicas (ex.: educação infantil, ensino médio e fundamental); (ii) Teoria da Máxima Efetividade das Normas Constitucionais, consistente no extrair o máximo de uma norma constitucional, em especial quando se referir a Direitos Fundamentais.

A interpretação à luz da Teoria da Máxima Efetividade do art. 196 da CF, que determina ser a saúde dever do Estado, consiste em reconhecer aí a responsabilidade solidária de todos os entes da Federação em matéria de saúde (STF – Repercussão Geral em RE 855.178/SE). Isso implica reconhecer a responsabilidade do Município, do Estado, do Distrito Federal e da União no fornecimento de medicamentos e, em razão da responsabilidade solidária reconhecida sobre o assunto, o administrado pode solicitar o medicamento

necessário de qualquer dos entes políticos citados de forma isolada ou conjuntamente.¹

Devemos concordar que tais embasamentos são plausíveis, e que o Poder Judiciário realmente pode e deve controlar políticas públicas, mas, de modo específico, quando verdadeiramente houver uma omissão dolosa ou descumprimento dos ditames constitucionais e legais por parte do gestor público que notoriamente possam prejudicar a coletividade (judicialização). Caso contrário, o julgador estará excedendo seus limites de controle, e este ativismo desproporcional será danoso para a administração e, conseqüentemente, para toda a sociedade.

Quando o acesso ao judiciário beneficia cidadãos individualmente e gera prejuízo ao Erário, ainda que para resguardar a garantia de direitos fundamentais, poderá prejudicar o cumprimento dos deveres do Estado para toda sociedade, e isso fere de morte a essência do serviço público, que, nas palavras de Marcelo Caetano é o “*modo de atuar da autoridade a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida*”.²

Desta maneira, a idealização de uma efetiva ação para implementação de políticas públicas é a atuação do Estado vislumbrando o alcance do maior número de cidadãos, o que, quando cumprido, deve resguardar o gestor e/ou o próprio Estado de qualquer decisão judicial que venha prejudicar a administração como um todo.

Não obstante, os Controladores Judiciais das Políticas Públicas devem observar a maneira de agir do administrador e os limites reais por ele enfrentados, em especial, pela escassez de recursos que a maioria das gestões encontra ao largo do tempo.

Controlar as Políticas Públicas do Estado não deve se dar isoladamente por uma questão de garantia de direitos individuais, pelo contrário, deve-se observar as garantias de direitos coletivos.

E, somente em casos de extrema necessidade, quando, de fato, o bem maior (a vida) do cidadão esteja na eminência de ser cerceado por uma falta real no planejamento da gestão, pois, a luz do princípio legalidade, se determinado gestor estiver cumprindo os ditames constitucionais e legais, desenvolvendo sua gestão de acordo com seu plano de

¹ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. *Manual de direito administrativo*. 3ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. P. 489.

² CAETANO, 1973, p. 1.043 apud CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 280.

governo que contenha as medidas básicas para proporcionar de forma coletiva o mínimo existencial para o estabelecimento de uma vida digna para o cidadão na individualidade, em nada poderá o Poder Judiciário adentrar no mérito da gestão pública.

Na retaguarda deste nosso entendimento, observamos os ensinamentos da professora Irene Patrícia Nohara ao lecionar sobre Políticas Públicas e vinculação aos objetivos constitucionais:

É diferenciado o tratamento constitucional acerca do grau de realização exigível, do ponto de vista jurídico, de cada direito social. No entanto, não se deve deixar de lado a noção (óbvia) de que os direitos sociais são dignos de tutela, conforme o Estado foi adquirindo papéis positivos e prestacionais. (...)

Por exemplo, há o direito à saúde da perspectiva individual e a elaboração de políticas públicas sociais para assegurar coletivamente a saúde pública. (...)

Nos casos em que o Legislativo escolhe finalidades dissonantes daquelas especificadas na Constituição há, portanto, possibilidade de controle de constitucionalidade. No entanto, a questão mais árida, do ponto de vista do controle jurisdicional, encontra-se na situação de omissão.

A realização dos programas políticos contidos na Constituição depende da atuação dos poderes de governo, mormente dos Poderes Executivo e do Legislativo. Se esses Poderes forem inertes, não darão plena eficácia às normas que sinalizam a implementação futura de certos direitos, especialmente os de segunda geração, que dependem de uma retaguarda institucional e orçamentária necessárias para a concretização.³

De forma clara observamos que este *Ativismo Judicial Desproporcional* que encontramos hoje nos meandros do judiciário devem ser revistos, como bem falamos, pois, quando os gestores cumprem com seus papéis e buscam a realização dos programas políticos, não poderão ser “acusados” de descumpridores das políticas públicas básicas constitucionais.

Neste quesito, de modo consistente, devemos invocar aqui também o Princípio da Reserva do Possível, que com excesso vem sendo injustamente mitigado e, muitas vezes, até mesmo desconsiderado por atores do *Ativismo Judicial Desproporcional*, onerando o Estado e o modo de gestão pública nos mais variados aspectos.

Ao gestor público deve sempre ser dada a oportunidade e conveniência nas escolhas da implementação de suas políticas públicas, em potencial, quando este demonstra em suas ações uma real busca para efetivação dos direitos fundamentais, atuando de modo que cada cidadão possa sentir na sua individualidade seus atos de cunho coletivo.

³ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 9 ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p 607/611.

Porém, reiteradamente, nas diversas esferas de governo, esta vontade de gerir a coisa pública de maneira eficiente e implementar novas formas de gestão para com as finanças públicas, os administradores são limitados pela escassez de recursos, tornando, muitas vezes, inviável a concretização dos planos de governo e as atividades estatais em plenitude.

Devido a tais fatores, o gestor público é obrigado a realizar escolhas públicas, considerando a melhor utilização dos recursos públicos. Todavia, as intervenções do judiciário estão interferindo nestas escolhas, não levando em consideração a vontade do administrador, que, em sua maioria, tomam tais decisões por meio de estudos de viabilidade e urgência, junto com suas equipes técnicas, gerindo a coisa pública na busca por sanar as problemáticas mais urgentes no momento daquela decisão, porém, não excluindo a efetivação das políticas públicas básicas, apenas planejando o momento de priorizar cada uma delas.

E, quando a via judicial é utilizada para cumprimento de obrigações não escolhidas como prioritárias em determinado momento da gestão, muitos julgadores promovem este tipo de *Ativismo Desproporcional*, o que caracteriza uma intervenção na discricionariedade decisória de outro Poder, gerando um efeito nocivo na maneira de o administrador conduzir sua gestão, muitas vezes, inviabilizando-o de cumprir com sua escolha, além de não prestar um serviço público de excelência na escolha do judiciário, em especial, pela desordem causada em sua programação de governo e direcionamento dos recursos.

Com notório saber, ao explicar sobre essa necessidade de observância da escassez de recursos públicos para cumprimento de determinadas políticas públicas fundamentais, mencionando a reserva do possível o Min. Gilmar Mendes preleciona:

“(...) Tais teses buscam definir se, como e em que medida o direito constitucional à saúde se traduz em um direito subjetivo público a prestações positivas do Estado, passível de garantia pela via judicial. As divergências doutrinárias quanto ao efetivo âmbito de proteção da norma constitucional do direito à saúde decorrem, especialmente, da natureza prestacional desse direito e da necessidade de compatibilização do que se convencionou denominar ‘mínimo existencial’ e ‘reserva do possível’ (vorbehalt des Möglichen). Como tenho analisado em estudos doutrinários, os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição de excesso (Übermassverbot), mas também uma proibição de proteção insuficiente (...). Nessa dimensão objetiva, também assume relevo a perspectiva dos direitos à organização e ao procedimento (Recht auf Organization und auf Verfahren), que são aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização de providências

estatais com vistas à criação e à conformação de órgãos e procedimentos indispensáveis à sua efetivação. **Ressalto, nessa perspectiva, as contribuições de Stephen Holmes e Cass Sunstein para o reconhecimento de que todas as dimensões dos direitos fundamentais têm custos públicos, dando significativo relevo ao tema da ‘reserva do possível’, especialmente ao evidenciar a ‘escassez dos recursos’ e a necessidade de se fazerem escolhas alocativas, concluindo, a partir da perspectiva das finanças públicas, que ‘levar a sério os direitos significa levar a sério a escassez’**⁴

Tal citação é de extrema importância, pois, quando existe uma real falta de recursos para cumprimento de determinadas políticas públicas, a deficiência momentânea pelo não cumprimento é involuntária por parte do gestor, e, conseqüentemente, por parte do Estado que este representa. Sendo assim, em nada podemos identificar a proteção insuficiente.

Todavia, mencionamos aqui que nosso entendimento se baseia nas questões em que a busca pela efetivação dos direitos fundamentais é perseguida pelo administrador, e suas escolhas são feitas na seara de direitos garantidores do mínimo existencial. Pois, caso determinadas escolhas sejam desproporcionais de forma visível, como, por exemplo, deixar de comprar medicamentos para abastecer o posto de saúde municipal para promover uma grande “festa da cidade” com recursos públicos, não há que se invocar a reserva do possível, muito menos, poderá ser verificada lisura e probidade na escolha da gestão.

Irene Nohara ensina que

O problema maior da delimitação das categorias do mínimo existencial e da dignidade humana é decorrente de sua vagueza, isto é, da indeterminação de seus sentidos. São conceitos que variam em função do espaço e do tempo, e que devem ser analisados em relação as particularidades de cada caso concreto e à disciplina jurídica de tutela de cada direito social, sob pena de o Judiciário, a pretexto de garantir um direito social, acabar substituindo uma escolha discricionária que não lhe competiria realizar em lugar dos Poderes Executivo e Legislativo.⁵

Tal vagueza mencionada a respeito da categorização do mínimo existencial é um dos pilares da desconsideração do princípio da reserva do possível e a exaltação do *Ativismo Judicial Desproporcional*, pois de maneira reiterada encontramos decisões judiciais determinando o cumprimento de certas políticas públicas sem embasamento nos reais fatores determinantes do caso concreto. O número de decisões neste sentido é

⁴ STF: STA 175/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17/03/2010, p. 9.

⁵ NOHARA. *Ibidem*. p 613.

crescente, gerando um prejuízo enorme para os cofres públicos, e sem medo de errar, podemos afirmar que muitas delas parecem até mesmo decisões de massa, onde o direito é deferido sem grandes estudos de viabilidade e/ou necessidade.

O Estado não pode arcar com um mecanismo de controle que vislumbra a implementação de políticas públicas a qualquer custo, pois os recursos são finitos, e isto é indiscutível.

Os juízes devem ponderar, além das políticas públicas, os critérios econômicos e o impacto social de suas decisões, mas, ao que parece, estes critérios não estão sendo sopesados nem minimamente, e as contas públicas incham desordenadamente pelas decisões que são caracterizadas pela obrigatoriedade de cumprimento.

O Poder Judiciário deve fazer as ponderações político-econômicas de maneira exponencial, e não apenas respaldar suas decisões em avaliações jurídicas disjuntas como supramencionado, apenas no critério das políticas públicas isoladamente. E, neste sentido, o Min. Gilmar Mendes:

Como tenho afirmado, esse exame de dados concretos, ao invés de apenas argumentos jurídicos, não é novidade no Direito comparado. No âmbito dos reflexos econômicos da atividade jurisdicional, a experiência internacional tem, assim, demonstrado que a proteção dos direitos fundamentais e a busca da redução das desigualdades sociais necessariamente não se realizam sem a reflexão acurada acerca de seu impacto.

Um caso paradigmático neste sentido é aquele em que a Corte Constitucional alemã, na famosa decisão sobre “*numerus clausus*” de vagas nas Universidades (“*numerus-clausus Entscheidung*”), reconheceu que **pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à “reserva do financeiramente possível” (“Vorbehalt des finanziellen Möglichen”)**. Nesse caso, segundo o Tribunal alemão, não pode existir qualquer obrigação constitucional que faça incluir o dever de, no sistema educacional, fornecer vagas a qualquer tempo e a qualquer um que as pleiteie, exigindo altos investimentos destinados a suprir demandas individuais sem qualquer consideração sobre o interesse coletivo. (*BVerfGE* 33, 303 (333)).⁶

A nossa Constituição, em seu artigo 5º, § 1º, traz determinação para que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tenham aplicação imediata. Entretanto, para aplicação de grande parte destas normas, o Poder Executivo depende da disponibilidade de recursos, e o que fora intitulado de reserva do financeiramente possível

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. MENDES, Gilmar Ferreira. *Intervenção federal e o princípio da proporcionalidade: o caso dos precatórios*. Rev. Justiça & Cidadania. 2003. Disponível em <http://www.editorajc.com.br/intervencao-federal-e-principio-da-proporcionalidade-o-caso-dos-precatorios/>. Acesso em 21 de dezembro de 2020.

deverá ser levado em conta, não podendo o Poder Judiciário ordenar sempre o cumprimento desordenado de garantias individuais, sem antes, equalizar suas determinações com a realidade financeira e orçamentária do ente público.

Assim, o Princípio da Máxima eficácia para efetivação dos direitos sociais não deve, em hipótese alguma, ser invocado ao bel-prazer do julgador para determinação de cumprimento de políticas públicas. Pois, quando o ativismo judicial é utilizado, riscos significativos são percebidos, e o maior deles será o potencial cerceamento de retirar do gestor público a possibilidade de cumprir com as políticas públicas coletivas em benefício das políticas públicas individuais.

Apenas de forma elucidativa, devemos entender que o conceito de ativismo judicial se difere do conceito de judicialização, e de forma simples, o prof. Elival da Silva Ramos define o ativismo judicial como “*o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário atuar*”⁷. Por sua vez, o Min. Luís Roberto Barroso explica que a judicialização seria uma circunstância decorrente do modelo constitucional adotado no Brasil⁸, todavia, não iremos adentrar na diferenciação destes conceitos por estarmos aqui tratando dos riscos do ativismo judicial propriamente dito.

Em suma, Irene Nohara nos ensina:

Quando os Poderes Legislativo e Executivo optam por uma política pública, que está dentro do projeto constitucional, não pode o Poder Judiciário invalidar toda uma estruturação de ações e processos que têm por escopo alcançar fins públicos (...).⁹

E isto é o que queremos conceituar sobre o que denominamos de *Ativismo Judicial Desproporcional*, sendo, em nosso pensar, as decisões judiciais que excedem os limites basais do controle de juridicidade e, ainda que de modo tímido, coagem o gestor público nas tomadas de decisões por temerem seus reflexos na vida pública profissional e pessoal, de modo que direta ou indiretamente, inviabilizam o desenvolvimento das políticas públicas com discricionariedade e eficiência gerencial.

⁷ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 308.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012. p. 23.

⁹ NOHARA. *Ibidem*. p 616.

2 DISCRICIONARIEDADE NA GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA

Para melhor entendimento sobre a discricionariedade em que o administrador deve possuir em seus mecanismos de gestão e governança pública, devemos explicar, ainda que sucintamente, sobre o que seria a discricionariedade de um ato administrativo.

Sendo assim, podemos resumir esta espécie de ato como aquele em que o administrador possui a liberdade, havendo juízo de valor. O que existe no ato discricionário é um juízo de conveniência e oportunidade do gestor público, que terá alternativas para definir suas ações nos mais eficientes moldes para a realização do interesse público.

Devemos ter em mente que estas alternativas não são absolutas, mas são aquelas previstas na Constituição Federal e nas leis, ou seja, o ato é discricionário, mas dentro dos limites impostos. Assim, se qualquer prática do administrador estiver fora dos parâmetros impostos, será arbitrário, fato este que, por si só, será um mecanismo de controle transparente.

E, por isso, tanto enfatizamos neste ensaio que, para a existência de uma boa gestão pública, deverá o Poder Judiciário respeitar as escolhas do administrador, não cerceando seus planejamentos para o cumprimento das políticas públicas preestabelecidas.

Nohara, mais uma vez, nos mostra com sabedoria que a discricionariedade

É a prerrogativa que tem a Administração Pública de optar, dentre duas ou mais soluções, segundo critérios de conveniência e oportunidade (juízo de Mérito), por aquela que melhor atenda ao interesse público no caso concreto. Não é a discricionariedade argumento apto a excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito, conforme o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, contido no art. 5º XXXV, da Constituição Federal, pois pode haver o controle de um ato, quando ele é praticado com ilegalidade ou ilegitimidade, sendo que este último conceito abrange o respeito aos princípios.¹⁰

E continua,

Trata-se de orientação conhecida no Direito Administrativo, aquela segundo a qual: “o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo” (TJSP, RDA 89/134), inclusive é com base nesse raciocínio que o instituto da revogação é algo voltado exclusivamente para a Administração Pública, por envolver a análise da conveniência e oportunidade (discricionariedade administrativa ou mérito) do ato, assuntos excluídos da apreciação do Poder Judiciário.¹¹

¹⁰ NOHARA. *Ibidem*. p 616.

¹¹ NOHARA. *op. cit.*

E neste contexto, devemos ter consciência de que o mérito é a liberdade, o juízo de valor, a discricionariedade do gestor público em escolher as políticas públicas enfatizando a realidade vivenciada pela comunidade.

Se em determinado momento, tiver a necessidade de priorizar algumas em detrimento de outras, seja pela escassez de recursos ou pela urgência que a demanda requerer, o Poder Judiciário deve respeitar, e antes de impor o cumprimento desordenado de direitos individuais, analisar o caso concreto de forma macro, verificando os motivos pelos quais a administração foi deficitária naquele momento, e sopesar os reflexos que sua decisão poderá gerar em toda coletividade, pois a escolha do gestor público nestes moldes jamais terá qualquer características de ilegalidade e/ou ilegitimidade.

3 ENTENDENDO O ATIVISMO JUDICIAL

Desbravar este campo tão espinhoso que é a liberdade do gestor público agir, especialmente, quando existe uma rota de colisão com o uso do Poder por parte do Poder Judiciário, requer um breve entendimento sobre o ativismo judicial.

Todavia, antes de adentrarmos nesta seara, ainda que de forma simples, necessário se faz entender sobre a função de cada poder, especialmente, no que tange a separação dos poderes.

Um dos maiores sustentáculos do Estado Democrático de Direito se materializa pela efetivação da Teoria Montesquiana, o Princípio da Separação dos Poderes que, em sua concepção tradicional e hodierna, deve ser invocado sempre como um dos mecanismos de manutenção da ordem Estatal.

Neste tom, ainda que a consagração deste controle tenha sido mais aclamada com a doutrina do Barão de Montesquieu, como acima apontado, devemos concatenar de forma embrionária que foi Platão o desbravador na identificação de que existia uma necessidade de divisão de funções do estado para que o poder não estivesse concentrado nas mãos de uma só pessoa, e, posteriormente, foi Aristóteles, na antiguidade grega, quem vislumbrou de forma mais sistemática a necessidade de separação dos poderes, afirmando que dentro de um governo deve existir três funções do poder estatal (função de criar as leis, função de executar e administrar e função de julgar), entretanto, descrevia estas concepções concentrando tais poderes nas mãos de um único soberano. De modo lúcido nos demonstra Pedro Lenza:

Acontece que Aristóteles, em decorrência do momento histórico de sua teorização, descrevia a concentração do exercício de tais funções na figura de uma única pessoa, o soberano, que detinha um poder “incontrastável de mando”, uma vez que era ele quem editava o ato geral, aplicava-o ao caso concreto e, unilateralmente, também resolvia os litígios eventualmente decorrentes da aplicação da lei.

Mais tarde, encontramos também em Locke esta concepção na obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”. Como nos mostra o professor Eduardo Bittar:

John Locke enumerava quatro poderes: o Legislativo, o Executivo, o Federativo e o Discricionário, que afinal, resultavam em apenas dois, já que o executivo e o federativo deviam reunir-se em um só, para maior estabilidade da ação governamental, e o discricionário ligar-se intimamente ao executivo.

Em suma, Locke traça uma doutrina contrária a concentração de poderes, criticando o sistema absolutista. E, por conseguinte, cem anos depois, Montesquieu em sua obra “Espírito da Lei”, difunde a filosofia política, trazendo a ideia de três poderes harmônicos e independentes entre si, como supramencionado, o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário.¹²

Neste contexto, iniciou-se um processo delineador dos significados de liberdade, em que os reais conceitos de democracia começam a tomar uma dimensão mais assertiva, e a estruturação dos Estados Democráticos de Direito passam a tomar uma forma mais precisa, e o controle do “Poder pelo Poder” se materializa com fundamento na harmonia e no contrapeso do poder. Assim, notória foi a sapiência de Montesquieu induzindo esta doutrina de controle, pois a concentração de poder, em que a construção da lei, bem como sua execução e julgamento se confundem em uma só vontade, faz desaparecer todo espírito de liberdade e, sem dúvida, uma gestão tirânica é instituída arruinando a dignidade dos cidadãos, assim interpreta Bobbio:

Quando na mesma pessoa, ou no mesmo corpo de magistrados, o poder legislativo se junta ao executivo, desaparece a liberdade; pode-se temer que o monarca ou o senado promulguem leis tirânicas, para aplicá-las tiranicamente. Não há liberdade se o poder judiciário não está separado do legislativo e do executivo. Se houvesse tal união com o legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, já que o juiz seria ao mesmo tempo legislador. Se o judiciário se unisse com o executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. E tudo estaria perdido se a mesma pessoa, ou o mesmo corpo de nobres, de notáveis, ou de populares, exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de ordenar a execução das resoluções públicas e o de julgar os crimes e os conflitos dos cidadãos.¹³

¹² BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995. P. 275.

¹³ BOBBIO, Norberto. *A Teoria das formas de governo*, 10a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. P. 137.

Todavia, não aprofundaremos neste tema, apenas explanamos timidamente no intuito de demonstrar que a categorização de cada poder se faz necessária para o bom desempenho das funções principais a eles estabelecidas. E, que os poderes dos juízes não devem adentrar de modo que o ativismo judicial, instituto que passamos a explicar a partir de agora, venha a manifestar-se em desfavor da boa gestão da coisa pública.

Neste sentido, a essência deste estudo tem por finalidade demonstrar que o ativismo judicial deve conter-se na interpretação da norma constitucional quando um prejuízo efetivo é encontrado em uma omissão significativa do Poder Legislativo, pois, como bem ensina Luis Roberto Barroso:

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público.¹⁴

Percebemos que para o autor o ativismo assume um importante papel na efetivação dos direitos, exercendo o controle dos atos no sentido de consolidar uma ordem jurídica não concretizada por omissão e/ou abstenção dos outros poderes, e, de modo significativo, passa o juiz a exercer um papel de garantidor pleno da ordem, em especial, em defesa da Dignidade Humana.

Neste sentido, a professora Estafânia Barboza:

O Judiciário assume, deste modo, papel importante na proteção, realização e especialmente na interpretação dos direitos humanos e fundamentais nessa nova era, fenômeno este a que se dá o nome de Revolução de Direitos Humanos.¹⁵

Assim, parte da doutrina se posiciona no sentido de que o ativismo judicial é a salvaguarda para uma ampliação democrática das questões morais e políticas a serem discutidas e efetivadas na sociedade, e o Poder Judiciário passa a ser o protagonista

¹⁴BARROSO, Luis Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Revista OAB. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 21/12/2020.

¹⁵ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*, p.149

garantidor dos direitos fundamentais arrigados no conceito de Estado Democrático de Direito.¹⁶

Noutro giro, encontramos também aqueles que negam importância do ativismo judicial, sendo esta observada quando a função jurisdicional é manifestada fora dos limites impostos pelo ordenamento, pois, decidir de forma a inovar e/ou interpretar de modo contrário aos limites da lei, o juiz estaria materializando a sua vontade como intérprete. Dworkin é um dos importantes pensadores que manifesta sua concepção neste sentido:

O ativismo é uma forma virulenta de pragmatismo jurídico. Um juiz ativista ignoraria o texto da Constituição, a história de sua promulgação, as decisões anteriores da Suprema Corte que buscaram interpretá-la e as duradouras tradições de nossa cultura política. O ativista ignoraria tudo isso para impor a outros poderes do Estado seu próprio ponto de vista sobre o que a justiça exige. O direito como integridade condena o ativismo e qualquer prática de jurisdição constitucional que lhe esteja próxima.¹⁷

Neste dedilhar, o ativismo seria uma espécie de junção entre a política e o direito, entretanto, o sentido da separação dos poderes é justamente a determinação de funções específicas para condução do Estado, e o controle está neste equilíbrio, de modo a fiscalizar e não, ultrapassar os limites impostos pela Constituição.

Na prática, temos vislumbrado que o ativismo judicial caminhou para uma espécie de supremacia do judiciário, utilizando o manto da Constituição para, muitas vezes, legislar e definir políticas públicas.

Observamos que não há um consenso técnico-doutrinário acerca do entendimento e/ou aceitação do ativismo judicial, o que aqui observa-se, é que por muitos é visto como algo benéfico para a concretização dos direitos e garantias fundamentais, possibilitando ao juiz não só fiscalizar, mas fazer valer a Constituição na obrigatoriedade do cumprimento de suas determinações. Outrossim, parte da doutrina rechaça o ativismo judicial, especialmente, quando este traz demonstrações de que o juiz age em desconformidade com o ordenamento jurídico quando inova ou interpreta ponderando conforme o seu livre convencimento.

¹⁶ _____, *Jurisdição Constitucional: entre constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 113

¹⁷ DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. P. 451/452.

Entendemos que o Ativismo judicial se manifesta em um processo moderno que lentamente transforma o sistema do *Civil Law*, por meio de uma espécie de mutação na interpretação constitucional dos poderes do juiz, dando mais amplitude ao sistema identificado como *Common Law*. Todavia, não está aí qualquer problemática que possamos vislumbrar, mas sim, na forma em que o decisionismo exagerado dos togados ultrapassa os limites do equilíbrio e harmonia entre os Poderes.

As definições impostas pelo Poder judiciário muitas vezes se sobrepõem aos preceitos constitucionais, e mais, as escolhas do próprio povo representado. O ativismo judicial é por muitos considerado a real aplicação do direito, porém, não pode sua função técnica de intérprete da lei extrapor o ordenamento jurídico. Neste instituto, não se observa legitimidade, especialmente, pela falta de representatividade no que tange o poder legiferante e administrativo. Neste sentido, Luis Roberto Barroso:

O fato de a última palavra acerca da interpretação da Constituição ser do Judiciário não o transforma no único – nem no principal – foro de debate e de reconhecimento da vontade constitucional a cada tempo. A jurisdição constitucional não deve suprimir nem oprimir a voz das ruas, o movimento social, os canais de expressão da sociedade. Nunca é demais lembrar que o poder emana do povo, não dos juízes.¹⁸

O ativismo judicial é algo presente dentro do Poder Judiciário, e sem dúvida, compõe o mosaico da condução estatal. Todavia, a concretização de direitos não deve ser objeto de desvirtuação de poder, pois, quando a vontade de um julgador individual ou de um colegiado passa a ditar a forma de conduzir o Estado, invadindo a função típica de outros poderes, um sentimento de insegurança jurídica é manifestado. O juiz deve sim, zelar pela fiel aplicação da lei e concretização dos direitos fundamentais, porém, deve ele exceder o seu papel de mero julgador.

É notória a ressignificação de alguns sistemas interpretativos, e que a aplicação do direito possui novos paradigmas, como explica Luiz Edson Fachin:

Marca indissociável do novo paradigma constitucional é a repersonalização do Direito, uma clara ruptura com o fetichismo das titularidades absolutas. A tutela dos direitos fundamentais, próprios do ser e não do ter, tornou-se, ao menos no plano do dever ser, o paradigma da ordem constitucional.¹⁹

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais da construção do novo modelo*. 2a ed. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 16.

¹⁹ FACHIN, Luiz Edson e outro. *Hermenêutica da autonomia da vontade como princípio informador da mediação e conciliação*. Revista de informação legislativa, v. 48, n. 190 t.2, p. 7-13, abr./jun. 2011, p.10 <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/242941>

Assim, esta reordenação verifica-se no direito como um todo, tendo sido ele sistematizado, e fazendo florescer um fundamento de validade da ordem constitucional. A interpretação pelo juiz deve compor um mecanismo capaz de suprir as necessidades da sociedade sem interferir na harmonia e equilíbrio entre os poderes, pois o caráter garantista e solidarista do conceito de Estado Democrático de Direito já garante parte da concretização da dignidade dos cidadãos, devendo qualquer medida divergente ser a *ultima ratio*, e não, desarrazoar o fundamento de controle entre os poderes tão bem delineado por Montesquieu, como vem sendo praticado no que chamamos de *Ativismo Judicial Desproporcional*.

4 Lindb E Sua Alteração Pela Lei 13.655/2018: Mecanismo De Contenção Ao Ativismo Judicial Desproporcional

Neste último tópico, iremos explanar de forma simplória as benesses que a lei 13.655/2018, ao alterar a LINDB, trouxe para o gestor público gerir a coisa pública com maior discricionariedade, mitigando de certa maneira os arbítrios do que chamamos de *Ativismo Judicial Desproporcional*.

Estas alterações passam a garantir maior segurança ao gestor público, que, por muito, se manteve temeroso pela subjetividade nas interpretações do Poder Judiciário enquanto controladores dos atos por eles praticados, em particular, nas escolhas das políticas públicas.

Com a promulgação da Lei 13.655/2018, grandes debates acadêmicos foram gerados, pois a vigência desta norma tem como consequência uma significativa inovação no que tange as regras de interpretação e aplicação do direito público, em especial, nas atividades de controle.

Desta forma, podemos aclamar estas novas regras que “regulamentam” os mecanismos de controle, e agora, passamos a defender que as decisões, em especial dos juízes, deverão ser pautadas na análise geral do caso concreto, e não apenas, como mencionamos em tópico anterior, em algum critério jurídico isolado.

Ao que se mostra os reflexos desta nova legislação para a segurança do gestor público em relação às decisões judiciais, destacamos alguns artigos da lei. Também, neste mesmo condão, o IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, promoveu no ano de 2019, um seminário docente sobre os “Impactos da lei 13.655/18 no Direito

Administrativo”, e, a partir das discussões, foram elaborados enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que também iremos destacar.

De suma importância é o art. 20, cujo texto determina que nas “*esferas administrativas, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*”; bem como o seu parágrafo único, determinando que “*a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face de práticas da decisão*”.

E neste dedilhar, o enunciado 3 do Instituto Brasileiro de Direito Público nos orienta, com maestria, que

“a abertura a distintas ‘possíveis alternativas’, prevista no parágrafo único do art. 20, é imposta a todos os destinatários da LINDB. Os controles administrativo e judicial devem considerar o cenário vivenciado pela Administração ao tempo da decisão ou opinião, reservando-se a possibilidade de indicação pelo controlador, sem juízo de invalidação ou reprovação, de alternativas administrativas mais adequadas para o futuro”.²⁰

Com tal orientação, percebemos, em especial para o foco deste nosso ensaio, que o controle efetuado pelo Poder Judiciário, deverá considerar o cenário real da administração pública, como já citamos anteriormente, dando ênfase à realidade vivida pela administração que motivou a escolha do gestor público na tomada de decisão de sua política pública.

De igual modo, o artigo 21 da LINDB define que a decisão que, nas esferas administrativas, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas, complementando o seu parágrafo único, que tais condições deverão indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor ao sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Este regramento trará mais liberdade ao gestor público na condução de suas ações, desbanalizando as decisões judiciais infundadas ou com pouco fundamento, que por mera interpretação principiológica, vislumbrando contrariedade a lei sob a ótica, muitas vezes,

²⁰ IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo.

de uma interpretação extremamente pessoal, encurralando o administrador a rever seus atos, e, como consequência, acaba inibindo-o de gerir a coisa pública com maior liberdade em decisões futuras.

O artigo 22, em seu *caput*, merece um destaque especial, pois é lúcido em seu regramento determinando que “*na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*”.

E aqui, podemos identificar com ainda mais clareza um mecanismo de contenção ao *Ativismo Judicial Desproporcional*, pois a discricionariedade do gestor público na tomada de suas decisões se perfaz na vivência do cotidiano, e tudo é considerado pelo bom gestor para viabilizar seus parâmetros de gestão em suas políticas públicas.

A obrigatoriedade trazida pela lei para que o controlador no seu exercício analise os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, utilizando critérios jurídicos sem interpretações pautadas em subjetividades, traz uma liberdade mais forte ao gestor público para não temer as decisões judiciais desproporcionais (enunciado 12).

Assim, as dificuldades reais serão de fato sopesadas, como as carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos e as circunstâncias complexas, a exemplo da falta de técnica da legislação não poderão servir de obstáculo para emperrarem o gestor em suas decisões (enunciado 11). Pois, com tal respaldo, o gestor é quem deverá sempre deter a competência para dizer qual é a melhor decisão administrativa, e não o controlador. Desta forma, o ônus argumentativo de controle que imputa irregularidade ou ilegalidade à conduta é do controlador, que deve estabelecer um diálogo necessário e completo com as razões aduzidas pelo gestor (enunciado 13).

Desta forma, podemos concluir que o *Ativismo Judicial Desproporcional*, que há muito excede os limites basais do controle de juridicidade, deverá deixar de existir, pois, as escolhas do gestor devem ser respeitadas, e de forma louvável, as decisões do Poder Judiciário não poderão mais desconsiderar as dificuldades enfrentadas pelos administradores, tentando assim mitigar os excessos dos julgadores. Isso permitirá o desenvolvimento das políticas públicas com a discricionariedade e eficiência para que as mudanças necessárias no cenário político-administrativo do nosso País possam ocorrer com segurança.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do universo dos princípios vigentes em nosso ordenamento jurídico, existem alguns que se destacam por estarem diretamente ligados ao tema e atribuem maior tratamento legal a liberdade de agir do gestor público.

Observamos no decorrer deste trabalho, que o *Ativismo Judicial Desproporcional* inviabiliza o modo livre de gerir a coisa pública, trazendo reflexos negativos para toda sociedade, pois o Controle Judicial das Políticas Públicas, de maneira injusta, se conectou as questões do cotidiano da Administração Pública, e as decisões dos gestores públicos estão totalmente atreladas aos precedentes jurisdicionais.

Qualquer controle que se perfaça à Administração Pública, em especial, ao que tange os direitos sociais, não deve se dar isoladamente por uma questão de garantia de direitos individuais, pelo contrário, deve-se observar a garantias de direitos coletivos.

Infere-se, portanto, que a maneira preocupante que o Poder Judiciário controla os atos do Poder Executivo no desempenho das Políticas Públicas, cerceando a discricionariedade do gestor público, deve ser abolida. Pois, com as determinações trazidas pela Lei 13.655/2018, estabelecendo novas diretrizes para interpretação e aplicação do direito público, uma maior e mais forte liberdade se vislumbra para o administrador agir e não temer as decisões judiciais desproporcionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. *Manual de direito administrativo*. 3ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Jurisdição Constitucional: entre constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012.

_____. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais da construção do novo modelo*. 2a ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2.ed. São Paulo: Renovar, 2008

BOBBIO, Norberto. *A Teoria das formas de governo*. 10a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CAETANO, 1973, p. 1.043 apud CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro Anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FACHIN, Luiz Edson e outro. *Hermenêutica da autonomia da vontade como princípio informador da mediação e conciliação*. *Revista de informação legislativa*, v. 48, n. 190 t.2, p. 7-13, abr./jun. 2011, p.10 <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/242941>.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. In: HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 128.

HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

IBDA. *Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB*. Disponível em: <http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb?fbclid=IwAR1mrr-leWHXff->

[WfQIruzK0aZo4BaTmhBpIVhB0HsnSd1ismAF6E-C8E6g](#). Acesso em 21 dezembro 2020.

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la Democracia*. Barcelona: Labor, 1977.

MENDES, Gilmar Ferreira. MENDES, Gilmar Ferreira. *Intervenção federal e o princípio da proporcionalidade: o caso dos precatórios*. Rev. Justiça & Cidadania. 2003. Disponível em <http://www.editorajc.com.br/intervencao-federal-e-principio-da-proporcionalidade-o-caso-dos-precatorios/>. Acesso em 21 dezembro 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 9 ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra, 2004. In: HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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

TEIXEIRA, E. C. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Revista AATR, Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 21 de dezembro de 2020.