RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber.
ISSN: 2675-9128. São Paulo-SP.
Ano V, v.1 2025. | submissão: 04/09/2025 | aceito: 06/09/2025 | publicação: 08/09/2025

O controle judicial de políticas públicas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: limites e possibilidades

Judicial control of public policies in the jurisprudence of the Supreme Federal Court: limits and possibilities

Vinicius Lima Duarte[1]

RESUMO
O presente artigo analisa a complexa e evolutiva jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do controle judicial de políticas públicas. Examina-se a transição de uma postura inicial de autocontenção judicial para uma atuação mais interventiva, especialmente na concretização de direitos sociais. O objetivo é oferecer um panorama sobre como a Suprema Corte brasileira tem navegado na delicada tarefa de proteger a Constituição sem se converter em um legislador positivo ou administrador público.

Palavras-chave: Controle Judicial. Políticas Públicas. Supremo Tribunal Federal. Separação de Poderes. Mínimo Existencial.

ABSTRACT
This article analyzes the complex and evolving jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF) regarding judicial oversight of public policies. It examines the transition from an initial stance of judicial self-restraint to a more interventionist approach, especially in the implementation of social rights. The objective is to provide an overview of how the Brazilian Supreme Court has navigated the delicate task of protecting the Constitution without becoming a positive legislator or public administrator.

Keywords: Judicial Oversight. Public Policies. Federal Supreme Court. Separation of Powers. Existential Minimum.

1 INTRODUÇÃO

O arranjo institucional das democracias contemporâneas assenta-se sobre o pilar da separação de poderes, um dogma concebido para evitar a concentração de poder e garantir a liberdade. Nesse modelo, ao Poder Legislativo compete inovar na ordem jurídica, ao Executivo, administrar a coisa pública e executar as leis, e ao Judiciário, dirimir conflitos com base no ordenamento vigente. Contudo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao estabelecer um vasto rol de direitos e garantias fundamentais, notadamente os de natureza social, impôs ao Judiciário uma função adicional e de extrema relevância: a de guardião da promessa constitucional. Essa missão suscita um dos debates mais sensíveis do direito constitucional brasileiro: qual é o limite da atuação judicial no controle das políticas públicas destinadas a concretizar esses direitos?

[1] Procurador do Município de Porto Alegre/RS. E-mail: viniciusl.duarte@portoalegre.rs.gov.br

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

A questão central que emerge dessa tensão é a de saber até que ponto o Poder Judiciário pode, sem usurpar competências alheias, intervir nas escolhas discricionárias realizadas pelos agentes políticos eleitos. A implementação de uma política pública envolve alocação de recursos orçamentários, definição de prioridades e escolhas técnicas, decisões que, a princípio, compõem o núcleo do mérito administrativo e da discricionariedade política. Uma intervenção judicial indevida poderia não apenas violar a separação de poderes, mas também comprometer a legitimidade democrática das decisões e gerar consequências sistêmicas imprevisíveis para o orçamento e a administração pública.

Por outro lado, a inércia ou a atuação deficiente dos poderes políticos na implementação de direitos fundamentais, como saúde, educação e moradia, pode transformar os preceitos constitucionais em meras declarações de intenção, esvaziando a força normativa da Constituição. Diante de omissões ou de atos comissivos que violem garantias essenciais, o Judiciário é provocado a agir para assegurar um patamar mínimo de dignidade à pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel central na construção de uma jurisprudência que busca equilibrar deferência e intervenção. O objetivo deste artigo é, portanto, analisar a trajetória do entendimento da Suprema Corte sobre o tema. Para tanto, será abordada a base teórica que fundamenta o conflito, a evolução da jurisprudência de uma postura de autocontenção para uma de maior protagonismo, os critérios de controle consolidados, como o mínimo existencial e a proporcionalidade, e, por fim, os desafios atuais que essa complexa relação institucional impõe.

2 A TENSÃO ENTRE A SEPARAÇÃO DE PODERES E A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A teoria da separação dos poderes, em sua concepção clássica, preconizava uma divisão estanque de funções entre Legislativo, Executivo e Judiciário, visando à contenção do poder estatal. Sob essa ótica, ao Judiciário caberia uma função eminentemente declaratória, de "boca da lei", sendo-lhe vedado adentrar o mérito das decisões políticas e administrativas, sob pena de subverter a ordem democrática e a vontade popular expressa por meio de seus representantes eleitos. Essa visão se reflete na tradicional noção de mérito administrativo como um espaço de discricionariedade imune à revisão judicial, onde o administrador público, dentro

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

dos limites da lei, possui liberdade para escolher a solução mais conveniente e oportuna para o interesse público.

Contudo, o constitucionalismo contemporâneo, especialmente após a promulgação de constituições com forte carga axiológica e normativa como a brasileira de 1988, redimensionou o papel do Judiciário. A Constituição deixou de ser um mero documento político para se tornar a norma jurídica suprema, dotada de aplicabilidade direta e imediata, cujos preceitos vinculam todos os poderes. A consagração de um extenso catálogo de direitos fundamentais, incluindo direitos sociais que exigem prestações positivas do Estado, como os previstos no artigo 6º, impôs uma nova dinâmica ao sistema de freios e contrapesos.

A efetivação desses direitos sociais depende intrinsecamente da formulação e execução de políticas públicas. A omissão do legislador em regulamentar um direito ou a falha do administrador em implementar um serviço essencial gera um vácuo que pode ser interpretado como uma inconstitucionalidade por omissão. É nesse ponto que a tensão se manifesta com maior intensidade. A inação estatal pode perpetuar violações a direitos fundamentais, mas a intervenção judicial para suprir essa lacuna pode ser vista como uma invasão da esfera de competência dos demais poderes.

O dilema, portanto, não é meramente teórico. Ele se traduz em questões práticas e recorrentes nos tribunais: pode um juiz determinar a construção de uma creche, o fornecimento de um medicamento de alto custo não incluído nas listas do Sistema Único de Saúde (SUS) ou a realização de obras de saneamento básico em uma comunidade? Ao fazê-lo, não estaria o magistrado redefinindo prioridades orçamentárias estabelecidas democraticamente pelo Legislativo e pelo Executivo? A resposta a essas perguntas não é unívoca e tem sido objeto de profunda reflexão e maturação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que busca caminhos para assegurar a força normativa da Constituição sem aniquilar a discricionariedade dos agentes políticos.

3 A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A postura do Supremo Tribunal Federal em relação ao controle judicial de políticas públicas não foi estática. Ao longo das últimas décadas, observou-se uma clara evolução de um posicionamento marcadamente deferente e de autocontenção para uma jurisprudência mais assertiva na proteção de direitos fundamentais, especialmente os sociais.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

3.1 A Posição Inicial de Autocontenção

Inicialmente, predominava no STF o entendimento de que as decisões relativas à implementação de políticas públicas se inseriam no domínio da discricionariedade administrativa, sendo, portanto, imunes à sindicabilidade judicial, salvo em casos de manifesta ilegalidade. O Judiciário deveria se abster de analisar a conveniência e a oportunidade das escolhas feitas pelo administrador, sob o risco de substituir o juízo político deste por um juízo técnico do magistrado. Argumentava-se que os juízes não dispõem da mesma legitimidade democrática nem da expertise técnica e da visão sistêmica do orçamento público que possuem os gestores eleitos. Essa posição refletia uma preocupação em preservar a separação de poderes em sua acepção mais tradicional, evitando o que se convencionou chamar de "governo de juízes".

3.2 A Virada Jurisprudencial e o Mínimo Existencial

A virada jurisprudencial começou a se consolidar a partir da percepção de que a omissão estatal na concretização de direitos sociais essenciais representava uma violação direta à Constituição, em especial ao princípio da dignidade da pessoa humana. O STF passou a desenvolver a tese de que, embora os gestores públicos possuam uma margem de discricionariedade para formular políticas, essa liberdade não é absoluta. Ela encontra um limite intransponível no dever de assegurar um conjunto de bens e serviços básicos, sem os quais a existência humana não se reveste de dignidade. Nasce, assim, a doutrina do "mínimo existencial".

Esse conceito representa o núcleo essencial dos direitos sociais, um patamar civilizatório mínimo que o Estado tem o dever de garantir a todos, independentemente de considerações de ordem orçamentária ou de conveniência política. A falha em prover esse núcleo essencial não é considerada uma escolha política legítima, mas sim uma omissão inconstitucional passível de correção pelo Judiciário. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45, que tratou da omissão do Poder Executivo em regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, é um marco nesse sentido, embora o conceito tenha sido aprofundado em inúmeros outros julgados, especialmente na área da saúde e educação. A atuação judicial, nesse contexto, não visa substituir o administrador, mas sim garantir que a Constituição não seja letra morta.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

4 CRITÉRIOS E LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL

A consolidação de uma postura mais interventiva por parte do STF exigiu o desenvolvimento de critérios para orientar e legitimar o controle judicial sobre as políticas públicas, evitando que a atuação se tornasse arbitrária. Os principais parâmetros que se destacam na jurisprudência da Corte são o binômio mínimo existencial versus reserva do possível e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4.1 O Mínimo Existencial e a Reserva do Possível

A principal linha de defesa do Poder Público contra as determinações judiciais para a implementação de direitos sociais é a alegação da "reserva do possível". Segundo este argumento, a capacidade do Estado de prover bens e serviços é limitada pela escassez de recursos orçamentários. Assim, a efetivação de um direito dependeria da existência de disponibilidade financeira, uma decisão que caberia aos poderes políticos.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, estabeleceu uma interpretação restritiva para a reserva do possível. A Corte entende que tal alegação não pode ser utilizada como um escudo genérico para justificar a inércia estatal e o descumprimento de deveres constitucionais. Para que seja acolhida, a tese da reserva do possível deve ser comprovada de forma objetiva e concreta pelo Poder Público. Não basta uma simples alegação de falta de verbas; é preciso demonstrar que os recursos são, de fato, insuficientes e que não houve uma escolha administrativa arbitrária ou irrazoável na alocação das verbas disponíveis.

Ademais, a jurisprudência do STF é firme no sentido de que a reserva do possível não é oponível ao mínimo existencial. Ou seja, quando está em jogo o núcleo essencial de um direito fundamental, como o direito à vida e à saúde, o Estado não pode se eximir de sua obrigação sob o pretexto da falta de recursos. A garantia do mínimo existencial é uma despesa prioritária, e a omissão em garanti-lo configura uma falha inconstitucional que legitima a intervenção do Judiciário para determinar a adoção das medidas necessárias.

4.2 A Razoabilidade e a Proporcionalidade como Vetores de Controle

Para além das situações que envolvem o mínimo existencial, o STF também exerce o controle de políticas públicas com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Mesmo quando o gestor atua dentro de sua margem de discricionariedade e o mínimo

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

existencial está assegurado, suas escolhas não podem ser arbitrárias, ilógicas ou desproporcionais.

O princípio da razoabilidade exige uma compatibilidade entre os meios empregados na política pública e os fins que ela visa alcançar. Uma medida que não guarda qualquer nexo lógico com seu objetivo declarado pode ser invalidada por ser irrazoável. Já o princípio da proporcionalidade, analisado em sua tríplice dimensão, oferece um roteiro mais detalhado para o controle. A medida deve ser *adequada* (apta a atingir o fim pretendido), *necessária* (não deve haver outro meio menos gravoso para alcançar o mesmo resultado) e *proporcional em sentido estrito* (os benefícios da medida devem superar os ônus e os sacrifícios a direitos que ela impõe).

Por meio desses princípios, o Judiciário não diz *o que* o administrador deve fazer, mas avalia *como* ele fez. O controle não incide sobre o mérito da escolha política, mas sobre a sua compatibilidade com os parâmetros constitucionais que regem toda a atividade estatal. Trata-se de um controle de legalidade em sentido amplo, que fiscaliza a coerência e a justificação das decisões administrativas, coibindo excessos e omissões que, embora não violem diretamente o mínimo existencial, resultem em violações a outros direitos ou princípios constitucionais.

5 DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E O DIÁLOGO INSTITUCIONAL

A expansão do controle judicial sobre políticas públicas, embora fundamental para a garantia de direitos, não está isenta de críticas e desafios. A principal objeção reside no chamado "ativismo judicial" e no risco de o Judiciário, um poder sem legitimidade democrática direta, sobrepor-se às decisões dos representantes eleitos, gerando um déficit democrático. Críticos argumentam que decisões judiciais que impõem elevados gastos públicos podem desorganizar o planejamento orçamentário e criar "judicialização da política", transferindo para os tribunais debates que deveriam ocorrer na arena política.

Consciente desses riscos, o Supremo Tribunal Federal tem buscado desenvolver mecanismos para mitigar os efeitos de suas decisões e promover um maior equilíbrio institucional. Um dos instrumentos mais relevantes nesse sentido tem sido a realização de audiências públicas. Ao convocar especialistas, gestores, representantes da sociedade civil e das partes interessadas para debaterem temas complexos, como o fornecimento de medicamentos de alto custo ou o sistema prisional, a Corte amplia sua base de informação,

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

confere maior legitimidade às suas decisões e fomenta um diálogo entre os diferentes atores sociais e estatais.

Outro desenvolvimento importante é a adoção de "decisões estruturais". Em casos de violações massivas e complexas de direitos, como as que ocorrem no sistema carcerário (analisado na ADPF 347), uma simples ordem para "resolver o problema" é ineficaz. As decisões estruturais, em vez de imporem uma solução única e imediata, estabelecem um plano de metas e um processo de monitoramento, no qual o Judiciário atua como um catalisador de mudanças, coordenando e supervisionando a atuação dos demais poderes na construção gradual de uma solução. Essa abordagem reconhece a complexidade da implementação de políticas públicas e substitui a lógica do comando e controle por uma lógica de cooperação e diálogo institucional.

6 CONCLUSÃO

A trajetória da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle judicial de políticas públicas reflete a maturação do papel do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito brasileiro. A Corte transitou de uma postura de quase total deferência às escolhas políticas para uma posição em que assume, de forma assertiva, seu dever de guardiã da Constituição, especialmente na proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Ficou estabelecido que a separação de poderes não pode servir de pretexto para a inércia estatal diante de violações à dignidade humana. O desenvolvimento de balizas como a teoria do mínimo existencial, a interpretação restritiva da reserva do possível e a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade forneceram ao Judiciário ferramentas para intervir de forma legítima e fundamentada, corrigindo omissões e arbitrariedades sem, contudo, aniquilar a discricionariedade dos gestores públicos.

Os desafios, no entanto, persistem. O equilíbrio entre a efetivação de direitos e o respeito às instâncias democráticas é tênue e exige constante aprimoramento. A busca por soluções dialógicas, como as audiências públicas e as sentenças estruturais, aponta para um caminho promissor, no qual o Judiciário atua não como um substituto dos poderes políticos, mas como um indutor de políticas públicas e um garantidor do debate democrático qualificado e da supremacia constitucional. O debate sobre os limites e as possibilidades do controle judicial

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

permanece em aberto, sendo um dos temas mais vitais e dinâmicos do direito constitucional contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. *O Proporcional e o Razoável*. Revista dos Tribunais, v. 798, p. 23-50, abr. 2002.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.