

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CLERILEI APARECIDA BIER**

**EID BADR**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes – Florianópolis:  
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-053-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



## XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

### DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

#### **Apresentação**

O nosso trabalho consistiu em acolher por meio dos critérios de avaliação científica quinze estudos apresentados, do total de trinta e cinco, no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Aracaju SE. Admitidos à apresentação após escolha por avaliadores dentre diversos outros artigos submetidos, os estudos também passaram pelo crivo do mencionado Grupo de Trabalho, em intensos debates entre os autores, outros participantes do evento e os coordenadores deste livro. As questões fundamentais relativas aos direitos sociais e as correspondentes políticas públicas, como a normatização, judicialização e os deveres do Estado, nas suas diversas esferas de poder, aparecem fortemente vinculados naquelas reflexões, e, por conseguinte, nos estudos aqui organizados.

Com efeito, registramos o nosso agradecimento à Diretoria do CONPEDI e à Universidade Federal da Sergipe que possibilitaram as condições ideais para reflexão sobre os relevantes temas mencionados, que ora resultam na presente publicação com as mais relevantes conclusões sobre os debates e pesquisas realizadas.

A relevância dos eventos nacionais e suas correspondentes publicações, sem falar na sua experiência de internacionalização, confirmam o fato de que o CONPEDI se constitui no fórum mais importante da pós-graduação stricto sensu em Direito no Brasil.

A presente obra agrupa os artigos científicos apresentados em três eixos temáticos.

O primeiro eixo temático aglutina pesquisas que dialogam com questões mais conceituais sobre os direitos sociais, sua fundamentalidade, efetivação e seus desdobramentos em políticas públicas específicas. Assim, questões sobre a efetivação do direito ao trabalho digno, a responsabilidade dos gestores públicos, ações formativas e a situação de imigrantes no Brasil.

O segundo eixo temático aborda dois direitos sociais específicos: o direito à saúde e o direito à moradia. No primeiro predominam pesquisas sobre o papel do Poder Judiciário na sua efetivação, uma discussão que aborda ainda questões orçamentárias e de planejamento, e a

ponderação de princípios . No tocante à moradia, pesquisas sobre o lazer, função social da propriedade, e as possibilidades de efetivação do direito à moradia para populações de baixa renda, permeando ainda discussões sobre a municipalidade e políticas públicas habitacionais.

No último eixo temático, o direito à educação e à assistência social, bem como temas correlatos ao debate sobre a inclusão social. Assim, análises sobre os custos da efetivação do direito à educação, sobre políticas públicas específicas como PROUNI, educação ambiental e Programa Banda Larga. Importante salientar que o debate permeou o papel da qualidade da educação para a emancipação dos sujeitos de direitos e assim o exercício da plena cidadania. Neste sentido pesquisas sobre o papel das ações afirmativas e dos impactos do Estatuto da Igualdade Racial. E para finalizar, o debate sobre educação afirma a responsabilidade do Estado com a inclusão social, e neste sentido pesquisadores apresentaram reflexões sobre as políticas de assistência social.

Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC/CONPEDI

Prof. Dr. Eid Badr - UEA/ OAB/ CONPEDI

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP/CONPEDI

# **A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DIREITOS SOCIAIS**

## **THE ADMINISTRATIVE DISCRETION IN PUBLIC POLICY AND SOCIAL RIGHTS**

**Fernanda Priscila Ferreira Dantas**

### **Resumo**

A pesquisa em comento promove uma análise da Discricionariiedade Administrativa nas políticas públicas promotoras de Direitos Sociais, relacionando-a com a inexistência de fundamento constitucional que legitime a omissão estatal na concretização dos direitos em alusão. Tem como objetivo geral abordar a referida discricionariiedade e a limitação à esta imposta pela Constituição Federal de 1988, diante da aplicabilidade imediata que possuem os direitos sociais. Como objetivos específicos, tem-se o de abordar as políticas públicas e sua necessária implementação para a concretização dos direitos sociais, o orçamento e a discricionariiedade administrativa em sua elaboração, o princípio da separação dos poderes e sua revisitação e a importância da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público em face da omissão estatal na implementação das políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos sociais. Utiliza, para alcançar os objetivos traçados, o método de abordagem bibliográfica e normativa. Nas conclusões, considera que as prioridades do Estado Brasileiro para fins de gestão dos recursos estatais, especialmente em razão da limitação destes, já foram elencadas pela Constituição, de forma que a discricionariiedade administrativa, quanto a decisão de concretizar direitos sociais, inexistente, nos termos da Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Discricionariiedade administrativa; políticas públicas; direitos sociais.

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This research promotes an analysis of the Administrative Discretion in public policies that promote social rights, relating it to the lack of constitutional basis that legitimizes state failure in achieving the rights alluded. It has the general objective to address the mentioned discretion and the limitation imposed by the Constitution of 1988 in the face of immediate applicability that have the social rights. The specific objectives address public policy and its implementation required for the realization of social rights, budget and administrative discretion in their preparation, the principle of separation of powers and its revisiting, and the importance of the power performance judiciary and public prosecutors in the face of state failure in the implementation of public policies for the realization of social rights. It uses to achieve the goals, the bibliographic and normative approach method. In the final conclusions, it considers that the priorities of the Brazilian State, for management of state resources,

particular in respect of limitation of these have already been listed in the Constitution, in a way that there is no administrative discretion, regarding the decision to implement social rights under the Federal Constitution of 1988.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Administrative discretion; public policy; social rights.

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos sociais equivalem à normas constitucionais que carecem de força normativa, uma vez que inexistente ação estatal efetiva para a sua promoção através da adoção de políticas públicas voltadas, prioritariamente, para esse fim. A consequência dessa inconstitucionalidade por omissão é o desprezo às normas de caráter fundamental e à mandamentos constitucionais que devem ser observados pelo Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o trabalho em alusão realiza uma abordagem no que diz respeito à discricionariedade administrativa, utilizada de maneira equivocada, na concretização desses direitos.

Assim, como objetivo geral tem-se o de abordar os direitos sociais e a discricionariedade administrativa na concretização destes, relacionando-a com a inexistência de fundamento constitucional que legitime a omissão estatal na concretização dos direitos em alusão.

Como objetivos específicos tem-se o de elucidar os direitos sociais e as políticas públicas, através da relação de dependência existente entre eles; tratar do orçamento e da discricionariedade administrativa em sua gestão; Suscitar o princípio da Separação dos Poderes e a sua Revisitação e, por fim, expor a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público em face da omissão administrativa em concretizar os direitos em questão.

A metodologia utilizada para a persecução dos objetivos delineados é a indutiva, com a realização de pesquisa bibliográfica e análise de disposições normativas atinentes ao tema. Ademais, serão abordadas posições jurisprudenciais quanto ao tema proposto.

Nos tópicos delineados que serão oportunamente tratados, frise-se a abordagem econômica dos direitos sociais, uma vez que correspondem a direitos que pressupõem um custo para o Estado, registrando nessa análise a necessidade de planejamento estatal em matéria orçamentária, de forma vinculada e não discricionária, para que a adoção efetiva de políticas públicas, que viabilizem o gozo de direitos sociais, seja possível.

Por fim, partindo da abordagem do princípio da divisão dos poderes na concepção de Montesquieu, será delineada a legitimidade e necessidade do controle e intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário – preferencialmente em ações coletivas em detrimento das demandas individuais, para alcançar um maior número de cidadãos, conferindo maior justiça e menor custo e o controle social, como forma de garantir que a destinação conferida ao orçamento público observe as diretrizes, direitos, garantias e determinações esculpidas na Constituição Federal de 1988.

## **2 OS DIREITOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nos termos do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e, por fim, a assistência aos desamparados.

Os direitos sociais podem ser definidos como dimensão dos direitos fundamentais do homem, equivalendo estes a prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2011, p. 286).

Nessa esteira, é cristalina a prestação estatal a que equivalem os direitos sociais, que são materializadas pelas políticas públicas.

As políticas públicas tem sua razão principal de existência nos direitos sociais, visto que esses direitos, em sua maioria, apenas se concretizam por meio de prestações positivas adotadas pelo Estado (BUCCI, 2002, p. 90).

Os direitos sociais, objeto das políticas públicas, não equivalem a um direito de igualdade, muito pelo contrário, resultam em um direito de preferências e um direito das desigualdades, com medidas discriminatórias, de forma a compensar as desigualdades e injustiças existentes. Trata-se de um direito de cunho discriminatório positivo que pretende possibilitar o acesso às oportunidades que são devidas a todos (SARLET, 2010, p. 283).

No que toca à aplicabilidade dos direitos sociais, o artigo 5º, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, confere aplicabilidade imediata aos direitos e garantias fundamentais, de forma que os direitos sociais, inclusos nesse rol, possuem a referida aplicabilidade imediata. Não obstante o enunciado legal citado e ainda, embora estes corresponderem ao principal pressuposto da dignidade da pessoa humana, os direitos sociais no Brasil carecem de concretização.

Na condição de prestações positivas por parte do Estado, os direitos sociais, em sua maioria, demandam recursos e um custo estatal para a sua promoção. É exatamente em razão de sua violação, especialmente decorrente da ausência de priorização de recursos estatais para políticas públicas, que se faz necessária a análise dos direitos sociais do ponto de vista



econômico, no que toca à alocação e execução de recursos públicos destinados à promoção desses direitos.

Evidencia-se que os direitos sociais dotados de essencialidade não são devidamente priorizados pelo executivo e legislativo, quando esses dois poderes, a despeito do interesse público, fazem proposta de lei orçamentária (executivo), aprova a citada proposta (legislativo) e executa sem priorizar as demandas sociais das quais é carecedora a sociedade.

Convém ultrapassar a discussão acerca da essencialidade dos direitos sociais para a sociedade, bem como a sua importância e caráter cogente de tais normas constitucionais. Se faz necessária a análise econômica do direito que também implica em perseguir o emprego dos recursos do Estado de forma eficiente, com o fim de atingir o maior número de pessoas com o mesmo recurso (TIMM, 2010, p. 52).

É bem verdade que não se pode atribuir a tarefa do bem comum às ciências econômicas que, por sua vez, estão adstritas à geração de riquezas. A competência para repartição de riquezas é essencial tarefa do sistema político e da democracia, sobretudo, considerando a incumbência e dever estatal de, por meio de políticas públicas e da distribuição de riquezas, prover a assistência social aos necessitados.

Todavia, a economia contribui para o planejamento do gasto público no orçamento do Estado, permitindo eleger prioridades para os gastos do Estado, estimando alcançar a um maior número de beneficiários, o que será mais justo e compatível com a ordem constitucional.

Ainda quanto ao custo dos direitos sociais, costumeiramente, em demandas judiciais em que se discute a sua concretização, o Estado suscita que inexistem recursos e que sua atuação está adstrita ao princípio da reserva do possível.

Entretanto, uma decisão judicial que lhes impõe tal obrigação de forma direta e com vistas à responsabilização pessoal do agente político é capaz de promover a destinação de recursos públicos, antes, supostamente inexistentes, para a concretização de direitos sociais. Já resta constatado que a problemática reside na ausência de vontade política, de eficiência, de moralidade e de legalidade na atuação da Administração Pública (TIMM, 2010, p. 54).

O planejamento do Estado em matéria orçamentária para concretizar direitos sociais, ou seja, a devida alocação e efetiva utilização dos recursos públicos para a promoção dos mandamentos constitucionais atinentes aos direitos sociais é uma necessidade patente que merece ser perseguida pela pesquisa e prática do Direito.

É inegável que a Constituição determina ao Estado a implementação dos direitos sociais associado a um grau de assistencialismo social e isso não poderia ser diferente em face

da preocupação do constituinte originário com um modelo de Estado voltado à Justiça Social (TIMM, 2010, p. 54).

Ademais, o direito não é somente um fenômeno linguístico, mas, principalmente, um fenômeno social. Não pode a investigação científica do direito ficar limitada a somente uma dimensão do fenômeno jurídico, sob pena de se escamotear todos os condicionamentos axiológicos e fáticos que interferem continuamente no processo de concretização do direito positivo (WARAT, 1995 apud FRANÇA, 2000, p. 13).

É nesse sentido que será analisado o orçamento público e a discricionariedade envolvida neste tema, objetivando promover, a partir das reflexões realizadas, mecanismos de concretização dos direitos sociais no Brasil.

### **3 O ORÇAMENTO E A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA**

O Estado, através do planejamento e da gestão financeira, é o principal promotor do desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento e execução orçamentária, o Estado deve atuar de forma muito ampla para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, reduzir as desigualdades sociais e regionais, integrar social e politicamente a totalidade da população (BERCOVICI, 2006, p 158).

Verifica-se, com base nas disposições constitucionais pertinentes, que embora os poderes possuam sua autonomia orçamentária, ao poder executivo restou a incumbência de elaboração de proposta geral. Logo, reside na esfera do poder executivo a competência para instauração do processo de formação das leis orçamentárias em geral.

Mais uma atribuição do poder executivo merece nota e consta no artigo 8º da lei de responsabilidade fiscal. O citado dispositivo determina que em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nós termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do artigo 4º, o poder executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Não se pretende afrontar a titularidade do executivo estabelecida pela Constituição Federal para a gestão financeira do Estado. Todavia, nota-se que a proposta, a gestão e a execução orçamentária tem se desviado da finalidade investida de interesse público, ao não conferir recursos prioritários para as políticas públicas.

Existem mecanismos de flexibilidade do executivo que inclusive possibilitam que este se afaste das disposições da lei orçamentária, conferindo-lhe ampla autonomia, através, por

exemplo, de créditos adicionais, de reserva de contingência e contingenciamento de despesas. Entretanto, na utilização desses mecanismos e da gestão orçamentária, notam-se manobras políticas relativas à aprovação de certas matérias de interesse do executivo em troca de liberação de verbas para os parlamentares, que subsidiam apoio político e corrupção (DALLAVERDE, 2013, p. 114).

Esse é o denominado presidencialismo de coalizão, que pode ser verificado como prática do sistema presidencialista, comum nos países sul-americanos. Segundo ABRANCHES, o presidente conquista bases de apoio no congresso nacional a partir da nomeação de membros dos partidos com representação no congresso nacional em cargos de ministros de Estado, dentre outros. Em troca, terá os votos suficientes para a aprovação de sua proposta orçamentária, independente da vinculação desta ao interesse público e do atendimento dos parâmetros constitucionais (2007, p. 243).

Há uma verdadeira barganha entre esses dois poderes que são os principais responsáveis por zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos sociais. Em detrimento de tal função essencial a sociedade, a aludida barganha política concernente a um verdadeiro jogo de interesses, consiste em, de um lado, o legislativo aprovar as medidas do governo e do outro, o executivo liberar recursos para o custeio de emendas orçamentárias que atendam às suas respectivas bases eleitorais (DALLAVERDE, 2013, p. 164).

Nesse sentido, tornou-se frequente o aumento do valor das liberações de recursos quando há a iminência de votação de alguma matéria de interesse do executivo, como ocorreu com a CPMF, cuja votação em 2007 fez com que o governo aumentasse significativamente a liberação das emendas parlamentares. Registre-se a importante proposta de alteração, que tramita no congresso nacional, corresponde a PEC 22/200, cujo escopo principal é tornar obrigatória a programação constante na lei orçamentária, diminuindo a discricionariedade do executivo (DALLAVERDE, 2013, p. 167, 173-174).

Vislumbra-se, dessa forma, o abuso da discricionariedade administrativa na gestão do erário público, dissociado dos reais interesses da sociedade.

Por esse motivo, pode-se afirmar que não há administração pública democrática, ou seja, uma administração e governo exercidos para o povo, sem controle. O controle da atuação da administração pública representa um dos meios mais hábeis para garantia do acesso à ação estatal (FRANÇA, 2000, p. 4).

Isso porque nem sempre quem ocupa cargos nos órgãos públicos respeita e honra o dever da boa fé e eficiente administração, quebrando a ordem jurídica para a satisfação dos interesses divorciados dos anseios da sociedade. (FRANÇA, 2000, p. 5).

O orçamento no Brasil é autorizativo, do que decorre a conclusão de que as previsões de gasto não são obrigatórias apenas por terem sido nele previstas. Entretanto, a flexibilidade consistente no poder de não gastar encontra limitações na Constituição, quando esta não autoriza o Poder Executivo a modificar livremente o orçamento, tão pouco autoriza a realização de despesas sem a previsão orçamentária (MENDONÇA, 2010, p. 376).

A adoção de um orçamento impeditivo reduziria a utilização abusiva da discricionariedade administrativa e possibilitaria uma maior efetividade às atribuições conferidas aos agentes políticos, pela Constituição Federal.

Um orçamento de execução, em princípio obrigatória, cria o dever de que as dotações previstas e não contingenciadas conforme o devido processo orçamentário, sejam aplicadas em sua totalidade pela autoridade pública.

Importa suscitar o exemplo verificado no direito norte-americano, que consiste na distinção do procedimento das despesas discricionárias e obrigatórias. Os gastos discricionários são anualmente aprovados pela proposta de orçamento apresentada ao legislativo ao passo que os gastos obrigatórios já estão estabelecidos em leis de caráter permanentes, que devem ser dissociadas de vontade e barganha políticas.

As metas, diretrizes e recursos necessários à concretização dos direitos sociais devem ser previstas no orçamento impolítico exposto em leis permanentes, de forma a constituir uma dupla garantia e imposição para que os direitos dotados de essencialidade sejam promovidos através do investimento necessário nas políticas públicas.

A margem de subjetividade que o ordenamento jurídico reconhece no ato administrativo não encontra-se disponível ao livre arbítrio do administrador. No Estado Democrático de Direito não há ação estatal que possa ser legítima se estiver em confronto com os ditames legais.

É importante dizer que a discricionariedade administrativa, entendida como uma margem de subjetividade que o ordenamento jurídico reconhece no ato administrativo não está condicionada ao livre arbítrio do administrador. Se a discricionariedade, seja em que esfera do Estado for, romper suas fronteiras delimitadas pela lei, ela será inválida enquanto processo de decisão (FRANÇA, 2000, p. 46).

No âmbito do regime jurídico-administrativo, o dever-poder discricionário consiste na prerrogativa concedida pelo ordenamento jurídico à administração pública, de modo implícito ou explícito, para a prática de atos administrativos, com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo (MEIRELLES, 1995, apud FRANÇA, 2000, p. 92).

Não em vão a atividade administrativa possui como princípios basilares o princípio da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público. Dessa maneira, a atuação do administrador não pode violar as diretrizes citadas, agindo em detrimento do interesse público ou violando a este, a favor de interesses pessoais, particulares.

O texto constitucional brasileiro afirma no art. 1º, parágrafo 1º, que todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, as atividades administrativas nada mais são do que o cumprimento dessa vontade geral fixada, em primeiro plano, no texto constitucional, e, de seguida, na lei. (MELLO, 1994, p. 12).

O espaço para a utilização do juízo de discricionariedade pela Administração Pública só é admitido se houver uma norma jurídica que lhe confira tal poder.

Ocorre que quanto aos direitos sociais, a Constituição Federal não confere à Administração Pública possibilidade ou espaço para discricionariamente decidir concretizar ou não os direitos sociais. A discricionariedade reside na forma de adoção das políticas públicas e na escolha dos mecanismos que o Estado dispõe para alcançar a finalidade já determinada pelo legislador.

Não compete ao administrador fazer juízo de oportunidade para um fim político-econômico posto no texto normativo, ou seja, não há espaço para uma apreciação subjetiva do administrador no que foi politicamente esgotado pelo legislador.

Não basta, porém, que a autoridade seja competente, o objeto lícito e os motivos adequados. A regra de competência não é um cheque em branco concedido ao administrador. A administração serve, necessariamente, a interesses públicos caracterizados. Não é lícito à autoridade servir-se de suas atribuições pessoais, sectários ou político-partidários, ou mesmo a outro interesse público estranho à sua competência. A norma de direito atende a fins específicos que estão expressos ou implícitos em seu enunciado (TÁCITO, 1997, apud FRANÇA, 2000, p. 101).

Uma vez que a atividade administrativa é desempenho de função e dado que função é o cumprimento obrigatório do dever de atingir uma finalidade antecipadamente estabelecida através do manejo de poderes exercitáveis no interesse de outrem, e estabelecido que a lei sempre e sempre impõe, como é natural, o dever de buscar-se a medida que atenda de modo preciso a sua finalidade, resulta certo que a liberdade administrativa acaso conferida por uma norma de direito não significa sempre liberdade de eleição entre indiferentes jurídicos. Não significa poder de opções livres como as do direito privado. Significa o dever jurídico funcional de acertar, ante a configuração do caso concreto, a providencia, isto é, o ato – ideal, capaz de

atingir com exatidão a finalidade da lei, dando, assim, satisfação ao interesse de terceiros – interesse coletivo e não do agente – tal como firmado na regra aplicanda (MELLO, 1994, p. 47).

Observa-se, assim, que em matéria orçamentária – que constitui como determinante para a concretização dos direitos sociais, a administração pública não dispõe de discricionariedade para fugir da finalidade específica traçada pelo constituinte originário. Deve a administração, no âmbito da discricionariedade que lhe for inerente, acertar as providências que devem ser adotadas para a satisfação do interesse público preconizado na norma que regula e determina a atuação estatal.

Logo, não há discricionariedade, possibilidade de utilização de juízos de conveniência e arbitrariedade da Administração Pública quando se trata de concretização de direitos sociais, uma vez que o Estado possui o dever constitucional de concretizá-los, cabendo uma margem de discricionariedade apenas na forma de fazê-lo mas sem distanciar-se da finalidade previamente prevista pelo legislador, perante a qual a administração deve ater-se em sua atuação.

#### **4 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E SUA REVISITAÇÃO**

Todo homem que tem Poder é levado a abusar dele e o faz até encontrar limites. Por isso, a divisão dos poderes se revela como medida necessária para que cada poder freie o outro e impeça o abuso por parte deste (MONTESQUIEU, 1992, p. 24).

Montesquieu, por se basear sempre na indução, conhecia os problemas do abuso de poder e da divisão dos poderes e por isso mesmo constatou que em muitos Estados o abuso inexistia ou era mitigado por uma divisão de poderes (MOTA, 1992, p. 26).

Cada poder, para ser independente e conseguir frear o outro, necessita de certas garantias constitucionais que não são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre os poderes e desestabilização do governo (MONTESQUIEU, 1992, p. 27).

Constata-se que o princípio da separação dos poderes, cuja gênese está na divisão de poderes concebida por Montesquieu, teve como finalidade fazer com que cada poder freie o outro e impeça o abuso de poder por parte deles. Dessa forma, o princípio em comento deve seguir a essa mesma concepção ideológica da divisão dos poderes, conferindo à cada um funções específicas, com o intento de descentralizar o poder para evitar e combater o seu abuso.

Verifica-se que assiste coerência e plena sintonia a interferência de um dos poderes da federação, quer seja o judiciário quer seja o legislativo ou executivo, no exercício das funções do outro poder, quando houver manifesto abuso no exercício do poder.

Na esfera dos direitos sociais que pressupõem a adoção de políticas públicas por parte do Poder executivo, há o patente desvio e abuso de poder quando a Administração Pública viola a Constituição Federal que definiu como sua função gerenciar os recursos públicos na promoção do bem de todos e na concretização do Estado Social destinado à assegurar o exercício dos direitos sociais.

Assim, a intervenção de um poder sobre o outro poder que revela abuso encontra respaldo na própria concepção originária da divisão dos poderes ou princípio da separação dos poderes de Montesquieu.

Dessa maneira, há de ser revisitada a concepção do princípio em comento que tende a afastar e conceber ilegítima a intervenção de um poder em outro, especialmente quando há desvio e abuso.

O princípio da separação dos poderes não implica na imunidade destes a qualquer interferência ou controle exercido pelos demais poderes, especialmente quando essa interferência ocorre diante de um abuso e em favor de um interesse maior, o interesse social, em observância e apreço ao interesse público.

Montesquieu não apenas reconheceu a inevitabilidade de legítimas interferências recíprocas, como também se capacitou da imperiosa necessidade de andarem os poderes em concertos e interferências, visto que a sua imobilidade contraria o movimento necessário à ordem social (BONAVIDES, 2008, p. 161).

Destaque-se a tendência de considerar que a teoria da separação dos poderes engendrou um mito consistente na atribuição de Montesquieu de um modelo teórico reconduzível à teoria dos três poderes rigorosamente separados. Mais do que separação, verdadeiramente se tratava de combinação de poderes (CANOTILHO, 2003, p. 110).

Inicialmente, destaque-se que a autonomia financeira e orçamentária dos poderes não significa que inexista controle sobre a administração e execução do seu orçamento. A própria Constituição Federal, no seu artigo 70, trata desse controle.

É incontroverso que a apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe principalmente aos poderes Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade. Todavia, quando há

uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador ou administrador, da incumbência constitucional, como já exposto, a intervenção é legítima e necessária.

Portanto, o princípio da divisão ou separação dos poderes respalda e legitima a intervenção judicial quando se trata de desvio ou abuso de poder, revelados na ausência de prestação dos serviços básicos no Estado Social, em razão da patente escusa dos Poderes Legislativo e Executivo em cumprir os preceitos constitucionais relativos aos direitos sociais.

A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais que pressupõem prestações materiais pelo Estado depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis. Normalmente há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Todavia, eles não estão sujeitos ao crivo discricionário dos poderes competentes.

Dessa forma, embora resida nos poderes legislativo e executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas revela-se necessária, inclusive em apreço ao princípio da divisão dos poderes que se destina a evitar abusos de poder, a intervenção social, do Ministério Público e do Poder Judiciário para neutralizar os abusos decorrentes da omissão inconstitucional da Administração Pública.

## **5 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O princípio da separação dos poderes, como visto, ainda em sua concepção original, concebe a possibilidade de múltiplas interações e intervenções, especialmente as relativas ao papel desempenhado pelo Judiciário para o equilíbrio das políticas sob a ótica da teoria da justiça (DIAS, 2007, p. 95).

O controle da discricionariedade administrativa se faz necessário, sobretudo em razão da ausência de satisfação e atuação da administração voltada para o interesse público. Surge, então, o controle judicial da discricionariedade administrativa como forma de restaurar a submissão da ação administrativa ao ordenamento jurídico (FRANÇA, 2000, p. 04).

O envolvimento do Judiciário na execução orçamentária e nas políticas públicas não pode ser reputado como algo anormal. Ao contrário, essa intervenção resulta da ligação, direta ou indireta, de que as políticas públicas constituem uma característica marcante do direito contemporâneo e um instrumento basilar para a concretização de normas constitucionais (SALLES, 2006, p. 177).

Nesse cenário, tem-se o ativismo judicial, que corresponde a uma participação mais efetiva do Poder Judiciário na concretização de preceitos constitucionais tidos como



fundamentais pela Constituição de 88, provocando, por conseguinte, uma interferência mais significativa nos outros poderes (BARROSO, 2009, p. 05).

Cabe ao poder Judiciário verificar a existência de deveres jurídicos e direitos subjetivos decorrentes da ordem jurídica e assegurar a sua realização, impondo, para tanto, deveres ao Estado (MENDONÇA, 2010, p. 406).

A atuação do judiciário não compromete uma concepção forte e substancial de democracia. Do contrário, permite que a democracia seja, sem dúvida, levada ao seu grau mais elevado.

Uma das mais destacadas áreas de atuação do judiciário no campo do fenômeno em comento, ocorre nas políticas públicas, já tratadas no presente estudo. Isto porque o poder competente para implementá-las, qual seja o Executivo, bem como o poder que deveria regular o exercício dos direitos fundamentais sociais – o Legislativo, notadamente não tem priorizado sua implementação e regulação, sobretudo quando não destina os recursos públicos, de forma prioritária, para esse fim.

Atualmente, com a significativa alteração na atuação do judiciário no âmbito da concretização dos direitos sociais, pode-se afirmar que este poder tem “levado a sério” os direitos sociais, considerando-os como direitos autenticamente fundamentais, de forma que a via judicial tem sido um dos mais significativos instrumentos postos à população menos favorecida em prol da tão necessária efetivação dos referidos direitos (SARMENTO, 2008, p. 554-555).

Quando se trata de educação infantil, por exemplo, por qualificar-se como direito fundamental que pertence a toda criança, não há discricionariedade quanto a sua concretização por parte da Administração. Desta forma, mesmo reconhecendo que o Poder legislativo e Executivo detém a prerrogativa primária de implementar as políticas públicas, é plenamente possível legítimo que o Poder judiciário intervenha nas políticas públicas diante da inadimplência ilegal dos órgãos estatais, cuja omissão compromete e impede qualquer eficácia aos direitos impregnados de fundamentalidade pela CF<sup>1</sup>.

Dentre as causas que ensejaram o ativismo judicial, cite-se o movimento em favor da força normativa da constituição, as sucessivas crises que atingiram os demais poderes, a corrupção destes, a omissão desgastante e incabível em concretizar os direitos sociais (SOUZA NETO, 2008, p. 516).

---

<sup>1</sup> STF, RE-AGR 410715/SP, Rel. Min Celso de Mello, DJ 03.02.2006.

A jurisprudência hodierna do STF tem concebido como legítima a atuação do Judiciário, especialmente diante da inércia do legislativo e executivo que provocam a não concretização dos direitos sociais constitucionalmente protegidos.

Convém citar a ADPF 45/DF, que correspondeu a importante pronunciamento do Supremo e tem sido utilizada como precedente no âmbito do STF e em demais tribunais e juízos da federação.

Tratou-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental promovida contra veto do Presidente da República de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO), destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004. O autor da citada ação sustentou que o veto presidencial importou em desrespeito a preceito fundamental decorrente da EC 29/2000, que foi promulgada para garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde.

O Estado deve ordenar a alocação de recursos e a realização de ações, de maneira a serem alcançados os importantes objetivos sociais expressos no texto constitucional. Diante da omissão estatal, o Judiciário volta-se para a solução de conflitos de natureza coletiva, os quais têm a ver com fazer valer aqueles objetivos sociais incorporados ao ordenamento jurídico (SALLES, 2006, p. 179).

A esse propósito, ressalte-se que as ações coletivas representam um novo modelo de litigância muito diverso daquele relacionado às demandas individuais. Em muitos casos, verifica-se ser o judiciário a única via para defesa dos interesses de natureza coletiva, posto que muito provavelmente não haverá meios de defesa em processos sociais, restando tais interesses sempre sub-representados (SALLES, 2006, p. 179).

A atuação do Ministério Público na elaboração do orçamento - na sua proposta e tramitação, é imprescindível não apenas para provocar, se necessária for, a atuação jurisdicional assim como para, no exercício de suas funções institucionais, fazer com que os poderes públicos zelem pelos mandamentos constitucionais e tenham como prioridades no orçamento e sua execução, as mesmas prioridades estabelecidas pelo legislador constituinte originário.

Com isso, o Ministério Público atuará na defesa do regime democrático e dos interesses e direitos sociais indisponíveis. Será o fiscal da lei, da Constituição Federal e corroborará para melhorias incalculáveis e imensuráveis para a sociedade, ao ser conferida força normativa para a CF. Essa atuação reduzirá o número de demandas individuais no poder judiciário que possuem como causa de pedir a concretização de direitos sociais e corroborará para a transformação da realidade social do país.

Além da viabilidade da atuação ministerial e judicial na proposta e tramitação orçamentária, ainda deve ser discutida a intervenção de tais instituições na execução do orçamento público, a partir da verificação da ocorrência de adoção prioritária das políticas públicas para promoção dos direitos sociais por parte do executivo.

É o controle posterior à elaboração e aprovação do orçamento. O mesmo se faz necessário. Entretanto, não da forma como tem ocorrido hodiernamente. Da análise da conjuntura atual, sobretudo, da atuação do judiciário na concretização dos direitos sociais, verifica-se que esta tem se dado, também nos moldes já expostos, em sua maioria, através de demandas individuais, com pleitos legítimos, entretanto, que promovem os direitos em alusão apenas para os indivíduos que tem acesso à esse poder.

Dessa forma, não obstante ser legítima e necessária a atuação do judiciário no campo das políticas públicas, convém observar que a atuação judicial guarda limitações comuns ao princípio da inércia e ao caráter individual de grande parte das provocações a este poder.

Assim, para que não se privilegie o acesso e a concretização de direitos fundamentais sociais apenas para os que obterão acesso ao judiciário e posicionamento favorável, deve-se fomentar o ajuizamento de tutelas coletivas que superem as de caráter individual e que alcancem o maior número de cidadãos beneficiados com os recursos e as políticas públicas alocadas pelo campo jurisdicional, possibilitando, assim, o alcance do princípio da eficiência e justiça social com maior alcance.

Os órgãos legitimados para tanto, como o é o Ministério Público, tem relevante atuação nesse cenário de violação dos direitos sociais e na provocação de caráter coletivo do poder judiciário.

Afinal, em se tratando de mandamento constitucional que o estado promova a saúde, a educação, a assistência aos desamparados, a moradia e demais direitos sociais, deve este fazê-lo para todos os cidadãos que necessitarem do gozo efetivo desses direitos, de forma que a atuação jurisdicional no sentido de alcançar um número maior de pessoas será, indubitavelmente, mais aplaudida, mais legítima, mais respaldada constitucional e democraticamente.

Na análise econômica do direito, como visto, tem-se que são mais eficientes as políticas governamentais, em detrimento das demandas individuais concedidas casuisticamente pelo Judiciário. No judiciário, a análise econômica aponta para o caminho das ações coletivas, se o objetivo for a promoção dos direitos sociais através do ativismo judicial, em situações excepcionais de flagrante omissão estatal (TIMM, 2010, p. 61).

Pode-se argumentar que a opção brasileira fundada na iniciativa do Ministério Público impulsionaria as pessoas a esperar a iniciativa do órgão público, mantendo-se a inércia dos próprios interessados. Essa afirmação, entretanto, deixa de considerar que a atuação de ofício e de natureza coletiva do Ministério Público constitui uma significativa redução dos custos necessários para demandas individuais em defesa dos mesmos interesses, devendo ser considerada ainda a tendência majoritária de atuação conferida ao Ministério Público, em detrimento das demandas individuais (SALLES, 2006, p. 190).

Verificado o cabimento e a legitimidade da intervenção judicial, no que toca às ações coletivas, sustenta-se que a questão da legitimidade de interesses de natureza coletiva incorpora um duplo problema envolvendo a execução orçamentária e as políticas públicas: um objetivo, de ordem processual, de alargamento do acesso à justiça; outro, de política institucional, no sentido de gerar meios para que aqueles interesses possam ser efetivamente representados (SALLES, 2006, p. 179).

As ações coletivas revelam-se como meio processual mais justo e eficaz, isso porque permite atingir todas as pessoas que se encontrem em situação fática de necessidade, sem a necessidade de interposição de centenas de demandas individuais com o mesmo pedido e causa de pedir. Ademais, não ficarão excluídos os que, embora sejam necessitados de igual ou forma mais intensa, não tenha acesso ao judiciário, em razão de sua própria miserabilidade.

Destaque-se que a jurisdição em demandas coletivas atua não apenas na solução de litígios, mas também a desestimular a prática, por parte dos agentes políticos, de atos contrários ao interesse público constitucionalmente protegido, sobretudo em matéria orçamentária e de políticas públicas para concretização de direitos sociais (SALLES, 2006, p. 180), de forma que essa merece ser priorizada.

## **6 CONCLUSÃO**

O Estado, através do planejamento, da gestão financeira e da adoção de políticas públicas é, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, o detentor da função de concretizar os direitos fundamentais sociais.

As prioridades a serem assumidas pelo administrador e legislador derivado em sua atuação já estão elencadas pela Constituição Federal e por isso não podem ficar a cargo de escolhas políticas e partidárias, à margem da discricionariedade do administrador, uma vez que a Lei Maior não confere essa discricionariedade ao executivo, sobretudo por ter instituído um

Estado Democrático de Direito destinado à promoção dos direitos sociais, de caráter fundamental e de aplicabilidade imediata nos termos da própria Constituição.

Considerando que tratam-se de direitos que demandam um custo para o Estado, deve haver um controle sobre a discricionariedade administrativa utilizada indevidamente na gestão orçamentária para a destinação e aplicação de recursos voltados para a implementação de políticas públicas.

De forma a coibir a equivocada utilização de uma suposta discricionariedade administrativa para a gestão dos recursos públicos e a concretização de direitos sociais, foi demonstrado que os recursos destinados à promoção de direitos fundamentais sociais devem compor um orçamento impolítico, de forma a constituir uma dupla garantia e imposição para que os direitos dotados de essencialidade sejam promovidos através do investimento necessário à esse fim.

Para que isso seja possível é imprescindível que ocorra o controle da gestão do erário público a partir da proposta orçamentária elaborada pelo Executivo até o deslinde de sua execução. A inexistência do controle orçamentário corroborará para a permanência de violação dos direitos sociais, para a equivocada discricionariedade administrativa que, quanto a decisão de concretizar direitos sociais, inexistente nos termos da Constituição.

Entretanto, é pertinente asseverar que o controle que se exige para a elaboração e execução do orçamento público não poderá ser realizado pela maior escala da sociedade, uma vez que a autonomia política do indivíduo e a sua cidadania ativa, resta, num todo, prejudicada, diante dos níveis extremos de pobreza, miséria, desigualdade social, que fulminam o desenvolvimento e nível educacional básico de tais cidadãos.

Assim, os direitos sociais, costumeiramente sub-representados pela classe política eleita, devem ser alvo de proteção e fiscalização do Ministério Público, do Poder Judiciário e da sociedade que detiver condições de autonomia e cidadania ativa, constituindo uma intervenção legítima e necessária, com o fito de neutralizar os efeitos lesivos provocados pela omissão estatal que se traduzem em inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas.

Como exposto, a realização do controle orçamentário pela sociedade, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário é tida como legítima e inclusive encontra respaldo na concepção real do princípio da divisão dos poderes de Montesquieu, de maneira que da análise bibliográfica, normativa e jurisprudencial do tema proposto, não há que se falar em ilegalidade ou ilegitimidade desse controle e intervenção.

Urge, todavia, perseguir a concretização dos direitos sociais para um maior número de cidadãos, de forma que o controle orçamentário prévio à execução do orçamento pelo Poder Executivo é crucial para garantir o caráter coletivo e a adoção de políticas públicas voltadas para um maior número de beneficiários. Ademais, na ocorrência do controle na fase de execução orçamentária, devem ser fomentadas e priorizadas as ações coletivas em detrimento das demandas individuais para que, efetivamente, o gozo dos direitos fundamentais sociais seja possibilitado a todos os necessitados, indistintamente.

Concretizar os direitos sociais conferindo força normativa à Constituição Federal de 1988 trata-se de um grande desafio e o controle da discricionariedade administrativa utilizada equivocada e inconstitucionalmente, como visto, constitui um passo necessário e eficaz para que esse desafio seja alcançado.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Reforma política no Brasil**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

BARROSO, Luis Roberto, **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Revista Direito do Estado, Salvador, ano 4, n. 13, jan./mar. 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado**, in Maria Paula Dallari (org) Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. *Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2008.*

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. Editora Saraiva.

CANOTILHO, J. J Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**, Editora Almedina, 2003.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed. 2013.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Método, 2007. (Coleção Professor Gilmar Mendes; v.4).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 12ª edição – São Paulo: Saraiva, 2010.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa: no regime jurídico-administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. **Direitos fundamentais e arguição de descumprimento de preceito fundamental**, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre – RS, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. Malheiros: 2000.

MENDONÇA, Eduardo. **Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas**, in Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível” / org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm; [et aç.] 2 ed. Ver. E ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis: as formas de governo: a divisão dos poderes** / Montesquieu; introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota – 2ª ed. – São Paulo: Saraiva, 1992.

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.

SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**, parte da obra “Direitos Fundamentais – orçamento e reserva do possível.

SALLES, Carlos Alberto de. **Políticas públicas e processo: a questão de legitimidade nas ações coletivas**, in Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico, Org. Maria Paula Dallari Bucci – São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros. 2011.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de, **A Justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros**, SARMENTO, Daniel. (Orgs.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TIMM, Luciano Benetti. **Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia?** Org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm [et aç.] 2 ed. Ver. E ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária**, in *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”* / org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm; [et aç.] 2 ed. Ver. E ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.