

**ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E
CUSTOS DOS DIREITOS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO JUDICIÁRIO
NA CONSECUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**BUDGETARY ASPECTS OF PUBLIC POLICIES AND COST OF
RIGHTS: ANALYSIS OF THE ROLE OF THE JUDICIAL BRANCH IN
ACHIEVING OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS**

FERNANDA LOURES DE OLIVEIRA

Mestranda em Direito, Estado, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade Católica de Brasília. Pós-Graduada em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

CELSO DE BARROS CORREIA NETO

Doutor em Direito pela USP, Chefe de gabinete de ministro do STF e professor da graduação e do Mestrado da Universidade Católica de Brasília e da pós-graduação *lato sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público. E-mail: celsobcorreia@gmail.com

RESUMO

Por meio da análise das etapas de elaboração das políticas públicas, que consistem em processos complexos, cujo momento ideal de discussão é o momento da elaboração do orçamento, pretende-se evidenciar a necessária ligação existente entre a implementação dos direitos fundamentais e a discussão das leis orçamentárias. Assim, considerando-se que a Constituição Brasileira de 1988 abarcou, seja explícita, seja implicitamente, uma multiplicidade de direitos fundamentais que reclamam aplicação, e que é impossível a execução prática de todos os direitos de forma absoluta, haja vista a escassez de recursos públicos, demonstra-se a necessidade de planejamento e análise global para a máxima aplicação possível dos direitos, com protagonismo dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse contexto, o papel do Judiciário deverá restringir-se à garantia dos direitos das minorias alijadas pelas maiorias eventuais e à garantia de acesso aos supostos beneficiários das políticas públicas elaboradas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Orçamento público; Direitos fundamentais; Poder Judiciário.

ABSTRACT

Through the analysis of the stages of the working up of public policies, which consist of complex processes, whose ideal moment of debate is the moment of drawing up the budget, it is intended at highlighting the necessary connection that exist between the implementation of the fundamental rights and the discussion of budget laws. For this reason, considering that the Brazilian Constitution of 1988 established, implicitly or explicitly, a wide range of fundamental rights that claim application, and that it is impossible the application of all rights in an absolute way, considering the scarcity of public resources, it is shown the need of planning and global analysis towards the greatest possible application of rights, with protagonism of Executive and Legislative Branches. In this context, the role of the Judicial Branch should be restricted to

guaranteeing the minority rights excluded by occasional majorities and guaranteeing the access to the supposed beneficiaries of the public policies developed.

KEYWORDS: Public policies; Public budget; Fundamental rights; Judicial Branch.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho¹ tem por escopo analisar o vínculo essencial existente entre a consecução de direitos fundamentais, por meio de políticas públicas, e o orçamento público, entendendo que se trata de escolha essencialmente política, a ser definida pelos Poderes Executivo e Legislativo. Sob esta ótica, procura-se definir o papel do Poder Judiciário na execução prática de direitos fundamentais, considerando-se a necessidade de autocontenção e de se atribuir primazia às escolhas políticas dos Poderes vocacionados para tal definição.

Inicialmente, apresenta-se o conceito de políticas públicas, em suas várias fases de definição, elaboração, consecução e avaliação de objetivos, com o intuito de atuação prática de direitos fundamentais. Será, ainda, evidenciado o vínculo essencial existente entre as finanças públicas e a execução prática de direitos, já que a implementação de direitos fundamentais gera inequívocos custos orçamentários.

Em seguida, aborda-se a noção de direitos fundamentais, procurando-se definir, ainda que minimamente, quais são os direitos a que a ordem constitucional brasileira procurou atribuir o caráter de fundamentais. A partir dessa definição inicial,

¹ Este artigo foi produzido no âmbito do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília.

apresenta-se a necessidade de sua máxima aplicação possível, o que deverá ser efetuado através de *planejamento* no âmbito da definição da legislação orçamentária.

Por fim, procura-se delimitar o papel do Poder Judiciário na consecução de direitos fundamentais, sobretudo, os de caráter social, evidenciando a necessidade de autolimitação de sua atuação e de respeito às escolhas políticas efetuadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

A relevância do tema é inegável, na medida em que se revela imprescindível, sobretudo nos dias atuais, a delimitação do campo de atuação deste Poder, de modo a que não exclua dos Poderes Executivo e Legislativo importante dimensão de sua atuação política, referente à escolha das alocações orçamentárias.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO

Com algum esforço de simplificação, pode-se dizer que o escopo máximo do Estado Brasileiro, tal como desenhado na Constituinte de 1988, é assegurar o livre exercício dos direitos e garantias fundamentais, incluídos os direitos sociais, individuais, de liberdade, segurança, igualdade, em uma ordem interna fundada na harmonia social, na justiça e no pluralismo, estruturada no sentido da busca do bem comum².

Essa constatação tem evidentes implicações práticas, na medida em que o Estado Brasileiro assume a realização de diversos direitos de índole *prestacional*, não mais podendo o intérprete responsável do Direito furtar-se à consideração das

² BRASIL. Constituição (1988). **Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

consequências dessa *noção expansiva* dos direitos fundamentais em confronto à ótica orçamentária³.

Muito se discute a respeito da gênese da noção de *políticas públicas*, considerando-se que o móvel de seu desenvolvimento é o aparecimento dos direitos fundamentais denominados de *segunda geração*, dependentes de uma postura garantista do Estado, seja na prestação de serviços públicos, seja na coordenação dos serviços privados⁴. Para os fins deste estudo, as *políticas públicas* podem ser tomadas como conjunto de decisões destinado a manter o equilíbrio ou a modificar a realidade social, o qual é influenciado pela visão e pelos valores daqueles a quem compete a tomada de decisão. O objetivo de uma determinada série de ações (ex.: justiça social ou perpetuação do poder) é o elemento orientador de determinada política, que se compõe de estratégias de atuação e depende do deslocamento de recursos suficientes para a busca de determinado fim⁵.

Trata-se, pois, de processo complexo, que envolve diversas fases em um ciclo político no qual se distingue “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”⁶.

Nessa linha, a efetivação de direitos é tema que necessariamente deve constar da *agenda pública*, aqui tomada como conjunto de processos que culminam com a inclusão de certo pleito social na lista de prioridades do Estado, como “problema público”, bem como nos demais estágios do processo de políticas públicas, incluindo sua *elaboração* (processo pelo qual se concebe determinada

³ CORTI, Horacio G. **Derechos Fundamentales y Presupuesto Público**: una Renovada Relación en el Marco del Neoconstitucionalismo Periférico. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 134.

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa n. 133, jan./mar. de 1997, p. 90.

⁵ SARAIVA, Enrique. **Introdução à Teoria Da Política Pública**. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas, Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006, pp. 28/29.

⁶ FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 226.

política, avaliando-se as possibilidades de resolução do problema, os custos envolvidos e as prioridades) , *formulação* (processo decisório, pelo qual se especifica, dentre as possibilidades de resolução, qual alternativa será utilizada, transformando-a em norma de Direito), *implementação* (elaboração de planos e projetos executórios), *execução* (atuação prática da política pública), *acompanhamento e avaliação*⁷.

Entre as fases desse ciclo, cabe destacar a avaliação de resultados. De fato, até para que determinada política possua os elementos mínimos para configurar-se como *política pública*, a possibilidade de avaliação de resultados alcançados e, para tanto, é indispensável: a clara definição de *objetivos*, a fixação de *indicadores* e a definição de *metas* específicas e viáveis. Afinal, toda e qualquer ação governamental deve se sujeitar ao crivo avaliativo, “pois tal procedimento confere transparência aos gastos públicos e, também, permite a retroalimentação do ciclo da política pública”⁸.

Tudo isso não se perfaz em um processo tranquilo e racional em que cada ator social assume suas atribuições conforme o esperado. Trata-se, na verdade, de um processo caótico, que envolve noções de governabilidade e de capacidade de atendimento do Estado⁹. As políticas públicas não são meras decisões de agentes democraticamente eleitos, já que o processo de sua elaboração envolve diversas dimensões de análise, as quais não podem ser reduzidas a simples representatividade política, devendo-se levar em conta o contexto, as estruturas não apenas políticas, mas também econômico-sociais que fundamentam a decisão, os jogos de interesse, a influência de grupos sociais e a força dos atores envolvidos para influenciar estrategicamente na decisão, a qual é complexamente tomada. Nada obstante, certamente, não se pode reduzir as políticas públicas a um jogo de

⁷ SARAIVA, Enrique. **Introdução à Teoria Da Política Pública**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas, Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006, pp. 33/35.

⁸ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento de auditoria** – Processo nº TC 018.259/2013-8. 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1205_16_14_P.doc> Acesso em: 11 abr. 2016.

⁹ SARAIVA, Enrique. **Introdução à Teoria Da Política Pública**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas, Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006, p. 29.

interesses, já que também representam uma específica forma de compreensão da realidade e de como a ela reagir – o que funciona como um referencial da política, que informa e constrói seu sentido¹⁰.

Ainda no sentido da complexidade do processo de definição de políticas públicas, Yves Surel¹¹ apresenta três fases básicas de desenvolvimento: a fase denominada de “pré-política pública”, anterior à definição da política a ser adotada, o período de “política pública normal”, em que há relativa estabilidade em torno de certo paradigma de ação e, finalmente, o período de “crise” do paradigma anteriormente firmado. A fase prévia caracteriza-se pela inscrição de certo problema na agenda política, em busca do amadurecimento dos debates. A fase de relativa estabilidade caracteriza-se pela adoção de determinado modelo de atuação legítima que possibilita a resolução dos problemas a partir de um marco de ação compartilhado e legitimado. Por fim, o momento de “crise” corresponde ao esgotamento do potencial do paradigma – hipótese na qual o sentido até então considerado como socialmente legítimo não mais corresponde aos anseios sociais – e a busca por novas fórmulas de resolução de problemas que se demonstrem mais adequadas à nova realidade, retornando-se à fase similar a de “pré-política pública”. Por meio desse processo, é possível à sociedade adaptar-se a si mesma.

Do exposto, resulta que as políticas públicas são um *processo* essencialmente dinâmico, que exige de seu elaborador sensibilidade para a definição de problemas e estratégias de atuação de acordo com um programa de bases socialmente legítimas, sem olvidar da escassez dos recursos disponíveis, em que pese a natureza ilimitada das necessidades que reclamam atendimento pela Administração Pública. Este gerenciamento dos recursos do erário deve ser feito por

¹⁰ MULLER, Pierre. **L'analyse cognitive des politiques publiques**: vers une sociologie politique de l'action publique, Revue française de science politique vol. 50, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464>. Acesso em: 22 abr. 2016, pp. 191/200.

¹¹ SUREL, Yves. **Las políticas públicas como paradigmas**. Trad. Javier Sánchez Segura. Estudios Políticos. Nº 33, Medellín, 2008. Disponível em: <<http://tesis.udea.edu.co/bitstream/10495/2050/1/Las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20como%20paradigmas.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2016, pp. 52/59.

meio de escolhas adequadas – cuja legitimidade possa ser avaliada e socialmente controlada por meio da sanção das urnas – e com o intuito de otimizar o emprego do dinheiro público.

Ora, é impossível a adoção de políticas públicas e, mais especificamente, dos direitos a que se visa proteger ou executar, sem o apoio e o financiamento público, o que é verdade não apenas para os direitos sociais – como a saúde, a educação, a moradia, dentre outros –, como também para os direitos liberais clássicos, de liberdade, propriedade e autonomia. Para ilustrar este fato, basta pensar-se que se determinado Estado torna indisponíveis seus tribunais para a determinação do cumprimento dos contratos, restaria prejudicado o direito à autonomia e à liberdade contratual, motivo pelo qual se pode dizer que as cláusulas contratuais possuem uma clara dimensão positiva, assegurando o direito afirmativo ao uso dos tribunais – e, pois, de recursos governamentais –, para a proteção dos contratos. Assim, a proteção dos direitos fundamentais em geral envolve inequívocos custos públicos, de modo que “levar a sério os direitos significa levar a sério a escassez”¹² – a qual é fundamentalmente financeiro-orçamentária, mas não apenas, como também técnica, de insumos e de matérias-primas disponíveis, porque todos os recursos de que dispomos são essencialmente limitados.

Neste ponto reside, pois, o necessário vínculo prático e conceitual entre os direitos fundamentais e o orçamento público, já que não se pode seriamente tratar dos direitos fundamentais, sob pena de se recair em indesejável idealismo constitucional, sem levar em conta seu correlato aspecto orçamentário¹³. Os direitos prestacionais têm uma indeclinável dimensão econômica. São, portanto, satisfeitos de acordo com as disponibilidades materiais do Poder Público, e a escassez

¹² HOMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999, p. 94.

¹³ CORTI, Horacio G. **Derechos Fundamentales y Presupuesto Público: una Renovada Relación en el Marco del Neoconstitucionalismo Periférico**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 150.

determina a imprescindibilidade de escolhas sobre alocações de verbas¹⁴, o que deve ser avaliado no âmbito das discussões sobre as leis orçamentárias, uma vez que “o orçamento é lei que efetiva direitos dos cidadãos aos serviços públicos prestados pelo Estado, através de políticas públicas”¹⁵.

Evidencia-se, assim, o caráter ético da ciência das finanças públicas, já que a atenção para os custos não implica apenas problemas de cálculos, mas também questões filosóficas básicas, sobre quem deve decidir, em que nível deve ser estipulada e quem deverão ser os beneficiários das políticas públicas destinadas à execução de direitos fundamentais. Se a escassez demonstra a impossibilidade de proteção absoluta de todos os direitos, os quais podem ser vistos como “investimentos seletivos de recursos escassos”, somos obrigados a definir quais sacrifícios a comunidade política a qual integramos optará por fazer e qual ou quais autoridades estão habilitadas a tomar tais decisões sobre alocações de recursos¹⁶.

Pode-se inicialmente concluir que, como a definição das políticas públicas é necessariamente um processo complexo, que envolve diversas etapas destinadas à otimização dos recursos públicos e que necessariamente deve ser levada em conta a escassez em matéria orçamentária, a palavra de ordem, neste campo, é *planejamento*.

3. DIREITOS FUNDAMENTAIS E MÁXIMA APLICAÇÃO POSSÍVEL

Tema tão tormentoso quanto a adequada compreensão das políticas públicas é a conceituação de direitos fundamentais, que não apenas pressupõe a definição

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 193.

¹⁵ LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da Lei Orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 19.

¹⁶ HOMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999, p. 94, 97 *et passim*.

do conceito de direitos subjetivos, mas demanda a fixação de um conceito sobre o que se deve compreender por seu caráter fundamental¹⁷.

Com efeito, os direitos fundamentais padecem de “conceituação definitiva e completa”, tendo em vista a complexidade de sua definição. No entanto, pode-se dizer que seu escopo é possibilitar a convivência entre os indivíduos, de modo que, “no organismo social, considerando a questão espaço-temporal, os direitos fundamentais revestem-se de padrões esperados de comportamento generalizado”¹⁸.

A doutrina costuma apontar dois princípios jurídicos básicos que servem de fundamento lógico à noção dos direitos fundamentais: a dignidade da pessoa humana e o Estado de Direito¹⁹. A dignidade humana entendida como “a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais”²⁰. O Estado de Direito, ou melhor, o Estado Constitucional de Direito, compreendido como a ordem na qual as leis e, especialmente, a Constituição, estabelecem limites e deveres de atuação ao Estado²¹.

Na prática, tais fundamentos oferecem talvez apenas alguns parâmetros, traços fundamentais desse conceito, tais como:

¹⁷ PULIDO, Carlos Bernal. **O Caráter Fundamental dos Direitos Fundamentais**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro: Renovar, ano 5, nºs 19 e 20, julho a dezembro de 2010, p. 17.

¹⁸ IRIBURE JÚNIOR, Hamilton da Cunha. **Os Direitos Fundamentais na Ordem Constitucional**. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais*, Salvador: Jus Podivm, 2012, pp. 230/231.

¹⁹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral Dos Direitos Fundamentais**, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindadade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016, p. 4.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, pp. 58/59.

²¹ BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial**: Direito e Política no Brasil contemporâneo. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais*, Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 366.

Ser o direito inerente a todo e qualquer ser humano (*universalidade*); o direito deve estar calcado numa norma moralmente hábil (*direito moral*); deve estar protegido no âmbito do direito positivado (*direito preferencial*); necessita apresentar um nível de importância (*de fundamental importância*), além de ser possível sua restrição (*direito abstrato*).²²

Nessa linha, Carlos Bernal Pulido apresenta algumas orientações sobre a conceituação do caráter *fundamental* dos direitos, dispondo ser necessária a concorrência de dois requisitos: uma propriedade formal e ao menos uma propriedade material. As propriedades formais, referentes ao “suporte físico” em que estabelecido o direito fundamental, são assim enunciadas: pertinência do direito ao rol de direitos fundamentais estabelecido em capítulo próprio da Constituição; consagração do direito, ainda que não enunciado em capítulo próprio, em qualquer dos dispositivos constitucionais; previsão do direito, ainda que não expressamente consagrado no texto da Constituição, no denominado *bloco de constitucionalidade*, referente a fontes a cuja remissão a Constituição autorize – como pactos ou tratados sobre direitos humanos –; e, por fim, embora não expressamente previsto em qualquer suporte formal, que o direito seja reconhecido como implicitamente recepcionado pela jurisdição constitucional.

Por sua vez, as propriedades materiais expressam-se em três dimensões básicas: a *dimensão liberal* – a qual envolve a ideia de pessoa política dotada do direito de exercer sua liberdade, a qual é relacionada os seguintes direitos: liberdade de pensamento e de crença, liberdade política e pessoal, integridade e demais direitos correlatos à noção de Estado liberal de Direito –; a *dimensão democrática* – a qual envolve a ideia de pessoa democrática (como outra face da pessoa política), cuja autonomia e capacidade de discernimento devem ser protegidas, para o pleno funcionamento da democracia, como o direito ao voto; e a *dimensão social* – terceira

²² IRIBURE JÚNIOR, Hamilton da Cunha. **Os Direitos Fundamentais na Ordem Constitucional**. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais*, Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 231.

via da pessoa política, que parte do reconhecimento de que os indivíduos possuem necessidades básicas cuja garantia é indispensável para o próprio *status* de indivíduo²³.

Sendo assim, não é difícil constatar a multiplicidade de direitos capitulados pelo sistema constitucional brasileiro como de caráter fundamental, que envolve não apenas os direitos consagrados no Título II da Constituição (denominados de “Direitos e Garantias Fundamentais”) – expressos nos setenta e oito incisos do art. 5º (inseridos no Capítulo I - “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”), no *caput* do art. 6º, bem como nos trinta e quatro incisos do art. 7º (inseridos no Capítulo II - “Dos Direitos Sociais”) e nos artigos 12 e seguintes, que tratam sobre os direitos de nacionalidade e políticos (Capítulos III e IV) –, como também os diversos direitos esparsos no texto constitucional – como a legalidade tributária absoluta (art. 150, I); a proibição ao confisco (art. 150, IV)²⁴, dentre muitos outros.

Além dos direitos expressos, a Constituição prevê cláusula aberta para a adoção dos direitos constantes do bloco de constitucionalidade, ao dispor no § 2º do art. 5º que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Sendo tantos os direitos perseguidos pela ordem jurídica pátria, resta óbvia a conclusão a respeito da impossibilidade de sua execução integral, em que pese o clamor constitucional no sentido da aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (§ 1º do art. 5º), já que, embora as necessidades sejam muitas e infindáveis, os recursos de que dispõe o Estado são sempre finitos.

Nessa linha, a reserva do financeiramente possível apresenta-se como uma contingência de ordem econômica – e *fática* – que não se pode ignorar. Em outras palavras, não se pode assegurar, em termos de efetividade dos direitos,

²³ PULIDO, Carlos Bernal. O Caráter Fundamental dos Direitos Fundamentais. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: Renovar, ano 5, nos 19 e 20, julho a dezembro de 2010, pp. 19/34.

²⁴ PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 6ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, p. 128/143.

especialmente os sociais – já que, em termos de essencialidade, não haveria limites, por exemplo, ao direito à saúde –, mais do que os recursos públicos podem custear.

Daí também cumpre considerar que a política deve ser estruturada de forma a assegurar que os benefícios decorrentes da intervenção estatal sejam mais robustos e expressivos que os custos da própria intervenção, para que a ação estatal se justifique enquanto tal²⁵.

Assim, não sendo possível impor-se a aplicação absoluta dos direitos fundamentais, deve-se buscar ao menos a máxima aplicação (efetividade) *possível*, imperativo que não deve ser oposto apenas aos direitos sociais, mas a todos os direitos, já que, como visto, todos os direitos fundamentais geram inexoravelmente custos orçamentários.

Por esse motivo, as políticas públicas devem assegurar que a coordenação das forças públicas e privadas atinja, em certo nível, os objetivos políticos específicos e socialmente relevantes, definidos no âmbito do Direito Público²⁶, com indispensável padrão de qualidade e *de acesso em igualdade material de condições*, sem que reste configurado qualquer discrimen injustificado, cujo fator não possua correlação lógica com a desequiparação procedida²⁷.

Resta mais uma vez evidente a necessidade de *planejamento e análise global*, tomando-se as discussões orçamentárias como o momento para a definição das alocações de recursos que a comunidade se propõem a realizar, o que implica, por óbvio, em escolhas sobre o grau de implementação dos direitos.

Nesse contexto, prestigia-se o interesse público primário – promoção dos direitos, garantias e interesses de toda a sociedade –, sem se olvidar do interesse público secundário – orçamento estatal –, já que se consideram as receitas

²⁵ PARADA, Eugenio Lahera. **Introducción a las Políticas Públicas**. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 70/71.

²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. N. 133, jan./mar. de 1997, p. 91.

²⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 21/22.

efetivamente previsíveis para a fixação dos deveres estatais, expressos em políticas públicas.

Trata-se de medida consentânea à noção de utilização do *máximo dos recursos disponíveis*, bem como do princípio da implementação progressiva, que impõe não a implementação imediata e absoluta, mas a adoção de medidas destinadas à gradual implementação dos direitos fundamentais, na linha de que “embora a escolha de onde serão alocados os recursos públicos tenha um importante componente *político*, não pode deixar de ser considerado o seu aspecto *jurídico*”²⁸.

Portanto, o momento ótimo para a discussão sobre o grau de aplicação dos direitos fundamentais e quais serão as políticas públicas adotadas para este fim é a discussão sobre as leis orçamentárias, com protagonismo dos Poderes Executivo e Legislativo.

O primeiro – o Executivo – é responsável por determinar “a ação do Estado e formação da agenda do conjunto de políticas públicas a serem formalizadas no orçamento”²⁹, compondo o planejamento global e central do orçamento, o qual reflete o enfrentamento de problemas de âmbito nacional em políticas amplas³⁰:

As finanças públicas têm um papel central na organização da Administração Pública, uma vez que a alocação de recursos é essencial para a existência de qualquer órgão ou mesmo para as políticas públicas.

Todo Estado, ou ente federado, no caso das Federações, tem suas receitas e despesas explicitadas na lei orçamentária e nas demais leis que regulam as finanças públicas, que abrangem desde as que cuidam do planejamento da ação governamental, como o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; a gestão e fiscalização das despesas públicas; as que

²⁸ GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais**: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 86.

²⁹ MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178056/MonografiaMarcosMognatti.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 12 abr. 2016, p. 22.

³⁰ CONTI, José Maurício. **Iniciativa Legislativa em Matéria Financeira**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 288.

alteram o orçamento por meio de créditos adicionais; e as demais que ordenam e regulam os gastos públicos em geral.

A lei orçamentária é, sem dúvida, a mais importante lei ordinária para a Administração Pública. De suma relevância também as demais leis que tratam das finanças públicas.

Por sua vez, o Poder Legislativo, cujo papel no processo de elaboração orçamentária foi ampliado pela Constituição Federal, tornando-se mais ativo, representa “a atuação indireta do povo na programação das receitas e despesas do Estado”, pela possibilidade de apresentação de “emendas, que buscam identificar as prioridades das políticas públicas em benefício de suas localidades de origem”³¹.

Não resta dúvida que o grande rol de direitos fundamentais previsto na ordem constitucional brasileira torna inviável sua integral, imediata e absoluta consecução. São necessárias decisões alocativas e sobre o grau de execução dos direitos. Tais constatações tornam manifesta a necessidade de planejamento e análise global para o máximo proveito dos recursos disponíveis, a serem empregados em políticas públicas pensadas e bem estruturadas. E o momento de elaboração do orçamento deveria, em princípio, ser a oportunidade para o debate social sobre a forma e a medida na qual os direitos fundamentais devem ser implementados, com destaque aos papéis dos Poderes Executivo e Legislativo, que devem funcionar como catalizadores dos anseios sociais.

4. O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA CONSECUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Até aqui, vimos os papéis dos Poderes Executivo e Legislativo na consecução das políticas públicas destinadas à implementação dos direitos fundamentais. Afirmamos que tais Poderes encontram-se em posição privilegiada para a adoção de

³¹ MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178056/MonografiaMarcosMognatti.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 12 abr. 2016, p. 12.

um planejamento estruturado em termos globais, tanto sob o aspecto nacional, quanto sob o aspecto regional. Cumpre agora analisar qual o papel do Poder Judiciário na consecução e na garantia desses direitos³²:

É comum ouvir que o tema da alocação de recursos não é matéria judicial. Trata-se de tema eminentemente político, pois envolve matéria de alta tecnicidade, que leva em consideração as prioridades constitucionais, o custo de efetivação dos direitos ou da prestação de serviços, a escassez de recursos, a escolha da melhor política pública para atender aos interesses da nação e outras variáveis mais complexas. Por isso o Judiciário não está habilitado para rever a *correção* de determinada alocação.

Essa conhecida concepção não tardaria para ser repensada, porque cedo ou tarde a questão das despesas passaria a ser acompanhada mais de perto pelo cidadão, que exige maior controle. Se no passado as questões orçamentárias eram questionadas apenas no âmbito da receita, não demoraria de ser levado ao Judiciário questionamento também atinente às despesas.

Inicialmente, é de se destacar que o princípio majoritário, utilizado como critério para a tomada de algumas decisões democráticas não pode ser ilimitado, sob pena de conversão em um indesejável “absolutismo da maioria”. Assim: “se houver oito católicos e dois muçulmanos em uma sala, não poderá o primeiro grupo deliberar jogar o segundo pela janela, pelo simples fato de estar em maior número”.³³ O exemplo é evidentemente absurdo. Também é papel do Estado Constitucional de Direito promover a proteção dos direitos fundamentais da minoria, mesmo em face de decisão circunstancial sufragada por maioria de votos³⁴, motivo pelo qual é necessária para a verdadeira afirmação do Estado de Direito e da integridade da

³² LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da Lei Orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 175.

³³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 321.

³⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 321.

soberania popular a efetiva garantia a “liberdade de indivíduos e minorias contra violações de maiorias eventuais”³⁵.

O Poder Judiciário deve ser, pois, visto como um “espaço de legitimação discursiva ou argumentativa das decisões políticas que coexiste com a legitimação majoritária, servindo-lhe de “contraponto e complemento” e não como espaço em que supostamente se limite o princípio democrático, já que “eventual atuação contra-majoritária do Judiciário em defesa dos elementos essenciais da Constituição se dará a favor e não contra a democracia”³⁶.

Nesse sentido, o Poder Judiciário encontra-se em posição ideal para realizar o importante papel de proteção aos direitos de indivíduos e minorias eventualmente excluídos das políticas do Estado, exercendo função *anti-majoritária*, para o equacionamento de direitos e interesses, assegurando a manutenção do princípio do Estado de Direito e resguardando a própria ideia de democracia.

Não é, por outro lado, papel do Poder Judiciário a elaboração de políticas públicas em sentido macro, sob pena de usurpação de competências e desajustamento das projeções e dos planejamentos formulados pelos demais Poderes. No entanto, possui importante papel de proteção à minoria, de forma que esta não fique indevidamente alijada de seus direitos fundamentais.

Certamente não se pode, entretanto, sob o argumento de proteção à minoria, estabelecer fatores de discriminação injustificados³⁷, deferindo a certos indivíduos a consecução de um direito que não pode, por inviável, ser assegurado a outros indivíduos que ostentem a mesma situação, sob pena de implosão do orçamento estatal.

³⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 48.

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial**: Direito e Política no Brasil contemporâneo. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais*, Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 376/377.

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 39/41.

De todo modo, embora o Poder Judiciário não possua propriamente competência para a elaboração de políticas públicas, não poderá se furtar à análise acerca da *possibilidade de universalização da medida*, somente sendo possível a afirmação de um direito que possa ser atribuído a todos os indivíduos que dele necessitem e se encontrem sob os mesmos pressupostos fáticos do que pleiteia a medida³⁸.

A bem da verdade, a afirmação é válida em relação a todo e qualquer direito fundamental e se aplica, em especial, aos direitos sociais. Neles, os aspectos orçamentários podem ser vistos como mais sensíveis, seja em virtude de sua consagração histórica mais recente, seja também em virtude da contínua urgência e insaciável necessidade de sua consecução, que normalmente demanda gastos públicos consideráveis. Veja-se, por exemplo, o caso do direito à saúde: mesmo a utilização de cem por cento do orçamento, estruturado em política pública primorosa, não seria suficiente a sua integral consecução em prol de *todos* os necessitados.

Assim, com ainda mais rigor em relação aos direitos sociais, deve o Poder Judiciário, para a adequada execução de seu papel constitucional, examinar a possibilidade de universalização da medida que defere, visto que o papel constitucional de proteção à minoria não pode ser visto como o impositivo de se assegurar a qualquer custo, ainda que com fulcro em fatores injustificados de discrimen, a execução dos direitos de um indivíduo, em clara lesão à isonomia material. A garantia de um direito a um indivíduo, sem que outros que estejam na mesma situação dele possam usufruir, não representa a proteção constitucional à minoria, mas o estabelecimento de privilégios pessoais injustificáveis. Vale dizer:

No contexto atual, não é possível, por exemplo, que o Judiciário condene a Administração a entregar uma casa para uma família, sob o argumento de

³⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A Justiciabilidade dos Direitos Sociais**: Críticas e Parâmetros. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 540/541.

que o direito à moradia deve ser imediatamente aplicado. Não se justificariam, tampouco, decisões que condenassem a Administração a empregar um desempregado, sob o argumento de que é titular do direito ao trabalho. Tais medidas não são passíveis de universalização, razão pela qual, ao concedê-las, o Judiciário violaria o princípio da igualdade.³⁹

Sendo assim, “não há um direito absoluto a todo e qualquer procedimento necessário para a proteção, promoção e recuperação da saúde”, por exemplo. Há, sim, no que concerne à dimensão individual do direito à saúde, um direito à “política pública que o concretize”⁴⁰, a qual, no que diz respeito à proteção dos direitos da minoria, poderá ser assegurada pelo Poder Judiciário, desde que seriamente levada em conta a possibilidade de sua universalização a todos os que se encontrem em situação semelhante, sob pena de faltar legitimação à decisão judicial que, em demanda individual, defere direito não universalizável a determinado indivíduo.

Outra preocupação que se impõe ao Judiciário – e já não em relação aos direitos da minoria, mas à própria maioria –, é de assegurar, quando as políticas públicas não estejam sendo apropriadamente executadas, o acesso de todos os pretensos assistidos ao direito de se valer da política planejada e formulada pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Como visto, um dos elementos fundamentais do desenho da política pública é a avaliação de resultados⁴¹. E, embora muito se escreva sobre a avaliação em termos globais, olvida-se a possibilidade – desejável – de que o Judiciário possa, na análise do caso concreto, avaliar os resultados específicos, verificando se aquele

³⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A Justiciabilidade dos Direitos Sociais**: Críticas e Parâmetros. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 540.

⁴⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Voto do Ministro Relator no julgamento do STA 175 AgR / CE – Ceará**, Rel. Min. Gilmar Mendes, J. 17/03/2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>> Acesso em: 06. mai. 2016.

⁴¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento de auditoria** – Processo nº TC 018.259/2013-8. 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1205_16_14_P.doc> Acesso em: 11 abr. 2016.

que é pretensamente assistido por política pública regularmente instituída, nada obstante a previsão legal, encontra-se privado de seu direito, em virtude da ineficiência administrativa.

Não se trata, aqui, de criação de políticas públicas e formas de atuação do Estado pelo Poder Judiciário. Trata-se de aplicação de políticas já desenhadas pelos demais Poderes Públicos. A primeira – criação de políticas – não é desejável, seja por seu caráter antidemocrático, impedindo o povo de se autogovernar e entregando aos juízes um “poder constituinte permanente” – já que o texto constitucional que ao Judiciário incumbe resguardar é demasiado vago, permitindo que se amolde às normas constitucionais as preferências políticas e valorativas do Judiciário, criando uma “ditadura de toga” –, seja em razão da falta de conhecimento técnico especializado para determinados assuntos por parte do Judiciário, como em relação às políticas públicas⁴². Há, neste campo, necessidade de autocontenção pelo Poder Judiciário, de modo a reconhecer primazia às escolhas políticas dos Poderes vocacionados para tal definição⁴³:

Em sentido macro, o Estado se aparelha a prestar um serviço dentro de parâmetros dificilmente cotejáveis pelo Judiciário. Não são projetos de curto prazo, executados individualmente quando surge a demanda, mas planos que são levados a efeito paulatinamente, por etapas, e que podem ser obstaculizados com eventual decisão judicial. Daí a imposição constitucional do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Há uma lógica programática em tudo isso.

[...] O certo é que há dificuldades consideráveis, até mesmo no Legislativo, para aprovar norma no sentido de efetivar políticas sensíveis às necessidades públicas, até porque, na dicção constitucional, toda emenda do Legislativo deve ser acompanhada da indicação dos recursos necessários para a efetivação da proposta, os quais, necessariamente são provenientes de anulação de outras despesas. A aprovação e a implementação da legislação enfrentam diversos obstáculos, maiores às vezes que o próprio programa a ser implementado. Por isso é que a

⁴² SARMENTO, Daniel. **O Neoconstitucionalismo no Brasil**: Riscos e Possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 132/139.

⁴³ LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da Lei Orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, pp. 183-184.

legislação sobre a entrega de serviços públicos (*welfare legislation*) ilustra um clássico problema de escolha pública.

Por outro lado, a segunda – a imposição de execução de políticas públicas formuladas pelos demais Poderes do Estado –, é mais que uma possibilidade, é um *dever* do Poder Judiciário, na aplicação de direitos *já reconhecidos* aos supostos beneficiários pelo suporte normativo que estabelece a política pública em questão.

Por meio dessa atuação positiva do Poder Judiciário na determinação do cumprimento às políticas públicas formuladas, ao contrário de desajustar o planejamento estatal, torna-se possível evidenciar suas eventuais falhas, trabalhando para *retroalimentar* o planejamento, corrigindo-o em prol da universalização a todos os que estiverem em idêntica situação⁴⁴.

Neste âmbito, reside um importante papel do Judiciário no ciclo da política pública, em suas fases de acompanhamento e avaliação, devendo ser levada em conta pela Administração Pública a proporção de atendidos que foram obrigados a se valer de decisões judiciais para obter atendimento a que faziam jus no desenho da política pública planejada, de modo a repensar em que pontos tal política não está sendo bem aplicada.

São, afinal, duas as missões fundamentais do Poder Judiciário na consecução dos direitos de caráter fundamental: a afirmação dos direitos da minoria em face de maiorias opressoras circunstanciais e a tutela dos direitos da própria maioria, no âmbito das políticas públicas instituídas, na imposição da esperada eficiência estatal para o cumprimento das políticas planejadas e estruturadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

⁴⁴ PINTO, Élide Graziane. **Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDPE. Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/345474/mod_folder/content/0/5.P.5%20PINTO.%20Eficacia%20dos%20direitos%20sociais%20por%20meio%20do%20controle%20judicial.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 12 abr. 2016, p. 5.

CONCLUSÃO

Um dos principais objetivos do Estado Brasileiro é a afirmação e a execução de direitos individuais de caráter fundamental, o que se faz por meio de políticas públicas: conjunto de ações públicas voltadas à consecução desse objetivo.

Esse conjunto de ações definidor das políticas públicas envolve a fixação das prioridades do Estado (agenda pública), o sopesamento dos custos envolvidos e das ações necessárias (elaboração da política), sua conversão em norma jurídica (formulação), o planejamento de projetos executórios (implementação), a atuação prática da política (execução), a gestão do conjunto de ações executadas (acompanhamento) e a análise sobre os resultados do planejamento estatal (avaliação).

Há, assim, pelo menos três fases ou estágios políticos na consecução de direitos públicos e individuais: a fase de pré-política pública, necessária para a sua definição, a fase em que um determinado paradigma demonstra-se consentâneo aos anseios sociais, econômicos, políticos e jurídicos, definindo-se como a política pública vigente, e uma terceira, em que a alteração das bases de definição de determina política reclama sua correspondente alteração, já que a definição de políticas públicas adequadas aos anseios sociais figura, ao lado do voto, como uma modalidade de legitimação política das decisões.

Ocorre que esse dinâmico processo de elaboração e reelaboração das políticas públicas envolve, necessariamente, o financiamento público, tanto para a execução de direitos sociais quanto para a execução de direitos liberais clássicos, que possuem uma inequívoca dimensão positiva – a exemplo da autonomia contratual, que reclama o uso dos tribunais, para a proteção dos contratos –, de modo que, no campo da execução dos direitos, deve-se levar a sério a escassez financeira.

Fica evidente, nesse quadro, o caráter ético das finanças públicas, que envolvem decisões sobre alocações públicas de recursos escassos, bem como a necessidade de planejamento estatal para a otimização dos recursos do Estado.

O debate a acerca alocações orçamentárias se impõe, especialmente no que se refere à implementação dos direitos fundamentais. E isso envolve a necessária discussão sobre o grau de implementação de direitos, considerando-se como momento ótimo para tais considerações o período de elaboração das leis orçamentais, com protagonismo aos Poderes Executivo e Legislativo: o Executivo, de regra, na definição das macro-políticas e o Legislativo na identificação das prioridades locais da base eleitoral de cada parlamentar que propõe emendas individuais.

O princípio majoritário, como se viu, não legitima o “absolutismo da maioria”, sendo parte da dimensão democrática a afirmação, pelo Poder Judiciário, dos direitos fundamentais da minoria eventualmente excluída por maiorias eventuais.

Assim, em que pese não ser papel do Poder Judiciário a elaboração das macro-políticas públicas, sob pena de indevida usurpação da função dos demais Poderes, é inerente a suas funções constitucionais a proteção aos direitos das minorias. Essa atribuição, contudo, não permite que o Judiciário estabeleça a execução de direitos que, sendo demasiado custosos, não possam, sob pena de desmoronamento das decisões sobre alocações orçamentárias anteriormente realizadas pelos demais Poderes, ser deferidos a todos os indivíduos que ostentem a mesma condição. As medidas devem ser, em regra, universalizáveis para que se justifiquem. Afinal, o papel de proteção das minorias não legitima o Judiciário a estabelecer privilégios pessoais injustificáveis.

Além da proteção aos direitos da minoria, é também papel do Judiciário assegurar a adequada prestação dos serviços previstos em política pública previamente planejada e estruturada pelos demais Poderes do Estado, sendo certo que, uma vez definida e aprovada a política pública, não pode, em princípio, o

Executivo opor a reserva do possível para negar o acesso dos pretensos beneficiados pela medida aprovada.

Nessa linha, o Poder Judiciário auxilia os demais poderes no controle de resultados e na avaliação da eficiência administrativa, tornando evidentes eventuais falhas, de modo a retroalimentar o planejamento.

Afora tais hipóteses, a imposição de legitimidade à atuação judicial reclama sua autocontenção. Quando o processo majoritário atua de modo regular, não compete aos tribunais questionar as escolhas técnicas, políticas e democráticas realizadas pelos detentores da legitimação das urnas.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo**. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais*, Salvador: Jus Podivm, 2012

_____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma. **Ag.reg. no Recurso Extraordinário n. 477554 de Minas Gerais**, Rel. Min. Celso de Mello, J. 16/08/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626719>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Voto do Ministro Relator no julgamento do STA 175 AgR / CE – Ceará**, Rel. Min. Gilmar Mendes, J. 17/03/2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>> Acesso em: 06. mai. 2016.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento de auditoria – Processo nº TC 018.259/2013-8. 2014.** Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1205_16_14_P.doc> Acesso em: 11 abr. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa n. 133, jan./mar. de 1997.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral Dos Direitos Fundamentais**, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

CONTI, José Maurício. **Iniciativa Legislativa em Matéria Financeira**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O Averso do Tributo**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2016.

CORTI, Horacio G. **Derechos Fundamentales y Presupuesto Público**: una Renovada Relación en el Marco del Neoconstitucionalismo Periférico. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, jun. 2000.

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

HOMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights**: Why Liberty Depends on Taxes. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

IRIBURE JÚNIOR, Hamilton da Cunha. **Os Direitos Fundamentais na Ordem Constitucional**. *In*: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais, Salvador: Jus Podivm, 2012.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da Lei Orçamentária**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178056/MonografiaMarcosMognatti.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

MULLER, Pierre. **L'analyse cognitive des politiques publiques**: vers une sociologie politique de l'action publique, Revue française de science politique vol. 50, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464>. Acesso em: 22 abr. 2016.

PARADA, Eugenio Lahera. **Introducción a las Políticas Públicas**. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 2004.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

PINTO, Élda Graziane. **Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFFE. Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014. Disponível em:

<http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/345474/mod_folder/content/0/5.P.5%20PINTO.%20Eficacia%20dos%20direitos%20sociais%20por%20meio%20do%20controle%20judicial.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 12 abr. 2016.

PULIDO, Carlos Bernal. **O Caráter Fundamental dos Direitos Fundamentais**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro: Renovar, ano 5, nos 19 e 20, julho a dezembro de 2010.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria Da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas, Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARMENTO, Daniel. **O Neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e Possibilidades**. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Críticas e Parâmetros**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática, Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SUREL, Yves. **Las políticas públicas como paradigmas**, Tradução por Javier Sánchez Segura, Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33, Medellín, 2008.

Disponível em: <
<http://tesis.udea.edu.co/bitstream/10495/2050/1/Las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20como%20paradigmas.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2016.