

CONTROLE JUDICIAL DAS OMISSÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DO NEOCONSTITUCIONALISMO

GUILHERME PEÑA DE MORAES *

1. INTRODUÇÃO

O trabalho que ora vem a lume encerra uma proposta de sistematização das possibilidades materiais e processuais de implementação jurisdicional dos direitos sociais de natureza prestacional, pelo fio do paradigma neoconstitucionalista, tendo sido dividido em cinco partes.

A primeira é referente à proposta teórica, ideológica ou metodológica de superação da antinomia entre jusnaturalismo e juspositivismo, traduzida como neoconstitucionalismo.

A segunda é relativa à justiciabilidade dos direitos sociais, firmada a possibilidade de se reconhecer uma pretensão a prestações do Estado dedutível do enunciado de normas constitucionais de direitos fundamentais, independentemente de interposição legislativa.

A terceira é reservada à qualidade e quantidade do bem da vida, em razão da sindicabilidade das prestações materiais do Estado previstas em normas constitucionais definidoras de direitos sociais.

A quarta é respeitante aos mecanismos de responsabilização da Administração Pública pelas omissões na implementação dos direitos sociais, fixadas a qualidade e quantidade do objeto das prestações do Estado.

A quinta sintetiza as conclusões do presente.

* Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em exercício na Assessoria de Assuntos Institucionais da Procuradoria-Geral de Justiça. Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor de Direito Constitucional da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e Centro de Estudos, Pesquisa e Atualização em Direito (CEPAD).

2. NEOCONSTITUCIONALISMO

O neoconstitucionalismo é delineado como teoria, ideologia ou método de investigação dos sistemas jurídicos contemporâneos, com vistas à superação da antinomia entre naturalismo e positivismo jurídicos^{1 2}.

A partir da constatação de que “as insuficiências do jusnaturalismo e do juspositivismo explicam uma nova concepção do Direito, um novo paradigma jurídico”³, o neoconstitucionalismo pode ser examinado sob os ângulos metodológico e normativo^{4 5}.

2.1. PLANO METODOLÓGICO

Sob o ângulo metodológico, o neoconstitucionalismo é direcionado a salientar a importância dos princípios gerais de direito, a reflexão sobre o papel

-
1. CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2002, p. 13.
 2. Com efeito, Paolo Comanducci estabelece a diferenciação entre o neoconstitucionalismo teórico, ideológico e metodológico. O primeiro descreve as transformações não somente da estrutura, mas também do funcionamento dos sistemas jurídicos contemporâneos. O segundo destaca o sistema de proteção dos direitos fundamentais. O terceiro expõe a vinculação entre direito e moral, à luz dos princípios constitucionais. COMANDUCCI, Paolo. *Formas de (Neo)constitucionalismo in Isonomia*, nº 16, 2002, pp. 89-112.
 3. FIGUEROA, Alfonso. *Teorias de Direito Neoconstitucionalistas in Anuário de Filosofia do Direito*, nº 1, 2002, pp. 337-339.
 4. Demais disso, Ricardo Guastini enumera as condições do neoconstitucionalismo, *exempli gratia*: “i) a existência de uma Constituição rígida, que incorpore o catálogo dos direitos fundamentais; ii) a garantia da Constituição, mediante um sistema de controle sobre a produção legislativa; iii) a força vinculante do texto da Constituição; iv) a ‘sobreinterpretação’ da Constituição; v) a aplicação direta das regras da Constituição para regular as relações de Direito Privado; vi) a interpretação conforme a Constituição, ou adequadora das leis e atos normativos, e vii) a influência dos princípios da Constituição sobre as relações políticas”. GUASTINI, Ricardo. *A Constitucionalização do Ordenamento Jurídico*. México D. F.: Fontamara, 2001, p. 69.
 5. Sobre o conceito de neoconstitucionalismo, na doutrina estrangeira, v.: POZZOLO, Susanna. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Giuridico*. Vol. XLVII. Torino: Giappichelli, 2001; ARIZA, Santiago Sastre. *Ciencia Jurídica Positivista y Neoconstitucionalismo*. Madrid: McGraw-Hill, 1999; BARBERIS, Mauro. *Neoconstitucionalismo e Imperialismo della Morale in Ragion Pratica*, n 14, 2000, pp. 147-162 e SANCHÍS, Luis Prieto. *Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial in Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 5, 2001, pp. 201-222. Também, na doutrina nacional, v.: ADEODATO, João Maurício. *(Neo)constitucionalismo: ontem, os Códigos; hoje, as Constituições*. Vol. II. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005; DUARTE, Écio Oto Ramos. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Jurídico: a Teoria do Direito em tempos de interpretação moral da Constituição*. São Paulo: Landy, 2006; BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil) in Revista de Direito Administrativo*, nº 240, 2005, pp. 1-42; BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas in Revista de Direito Administrativo*, nº 240, 2005, pp. 83-103; SCHIER, Paulo. *Neoconstitucionalismo e Direitos Fundamentais* (Palestra proferida durante a “I Jornada de Direito Constitucional”, promovida pelas Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil, Curitiba, 2004) e CLÈVE, Clèmerson. *Estado Constitucional, Neoconstitucionalismo e Tributação* (Palestra proferida durante o “XVIII Congresso Brasileiro de Direito Tributário”, promovido pelo Instituto Geraldo Ataliba – IDEPE, São Paulo, 2005).

desempenhado pela hermenêutica jurídica e a relevância da perspectiva argumentativa na compreensão do funcionamento do direito nas sociedades democráticas contemporâneas⁶.

Os princípios gerais de direito adquiriram normatividade, ostentando a qualidade de fonte material primária, com predominância hierárquica sobre a lei, o costume e o negócio jurídico, em virtude da distinção entre regras e princípios, reunidos sob a epígrafe "normas".

A hermenêutica jurídica é individualizada por métodos modernos de interpretação constitucional, como, por exemplo, o científico-espiritual, o tópicoproblemático, o normativo-estruturante e o hermenêutico-concretizador. O método científico-espiritual é deduzido a partir da crítica à interpretação jurídica, por intermédio da apreciação global do texto constitucional, em seus aspectos teleológicos e materiais, com a finalidade de tornar a Constituição mais política do que jurídica. O método tópicoproblemático é desenvolvido a partir do caráter prático da interpretação constitucional, visto que procura resolver os problemas concretos, e o caráter aberto, fragmentário ou indeterminado das normas constitucionais, posto que necessitam de uma operação de concretização, na qual é conferida ao intérprete a liberdade de conformação, para a obtenção da solução particularmente mais adequada para o caso concreto. O método normativo-estruturante é elaborado a partir da diferenciação entre texto e norma constitucional, de maneira que a interpretação constitucional reduzir-se-ia à análise do programa normativo, simbolizado pelo enunciado prescritivo, e domínio normativo, traduzido pela parcela da realidade social consubstanciada pelo programa normativo, destinada à revelação da norma de decisão, isto é, norma imediata e concretamente aplicável ao caso concreto. O método hermenêutico-concretizador é extraído a partir da submissão da atividade hermenêutica a pressupostos de natureza subjetiva e objetiva, de sorte que a interpretação constitucional restringir-se-ia a dois elementos, consistentes na pré-compreensão, ou seja, formação de um juízo, abstrato e antecipado, sobre a norma constitucional que figura como objeto da interpretação, e problema concreto, vale dizer, situação de fato em relação a qual a norma constitucional, uma vez interpretada, é aplicada.

A teoria da argumentação é concebida como articulação de meios e técnicas para provocar e obter a adesão a teses sustentadas em face de auditórios, com a distinção entre demonstração e argumentação⁷.

6. MAIA, Antonio Carlos de Souza Cavalcanti. *Perspectivas Atuais da Filosofia do Direito*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 3.

7. ATIENZA, Manuel. *As Razões do Direito. Teorias da Argumentação Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Landy, 2002, p. 17.

A demonstração é indigitada por raciocínios lógico-formais, fundada na idéia de evidência, de arte que no silogismo, a partir de premissas incontroversas, são obtidas conclusões necessárias, às quais deve aderir a universalidade de pessoas⁸.

A argumentação é individualizada por raciocínios persuasivos, fundamentada na idéia de argumento, de molde que no entinema, a partir de premissas verossímeis, são obtidas conclusões relativas, às quais pode aderir o auditório particular, sendo certo que a efetividade do direito deflui da coercitividade das decisões judiciais (atos de autoridade) e da adesão voluntária da comunidade jurídica pela força dos argumentos (ato discursivamente legitimado), com a legitimação da primeira pela última^{9 10}.

8. ANSCOMBRE, Jean-Claude. *L'argumentation*. 1ª ed. Bruxelles: Pierre Mardaga, 1983, p. 47.

9. HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats*. 1ª ed. Frankfurt: Suhrkamp, 1992, p. 131.

10. As principais teoria da argumentação jurídica são a nova retórica, elaborada por Chaïm Perelman, e o discurso racional, engendrado por Robert Alexy.

Chaïm Perelman, a partir da crítica ao positivismo normativo de Hans Kelsen, segundo o qual os princípios morais não seriam recobertos de valor jurídico, pois a validade das regras decorreria da produção em conformidade com a norma superior, assinala que os princípios gerais de Direito são considerados como tópicos (*topoi*), aos quais a autoridade judiciária pode recorrer no processo argumentativo de fundamentação das decisões judiciais, com a diferenciação entre lugares comuns, que correspondem ao senso comum, e lugares específicos, que compreendem os pontos de partida compartilhados por determinado ramo de conhecimento. Sobre a matéria, o autor desenvolveu a sua crítica filosófica em dois domínios: de um lado, o racionalismo cartesiano, consistente no modelo filosófico que preconiza o raciocínio analítico, pelo qual, com fundamento em premissas incontroversas, mediante regras de inferência previamente estatufadas, são obtidas conclusões necessárias, e, de outro lado, o positivismo lógico, consubstanciado no modelo jurídico que privilegia o raciocínio demonstrativo, pelo qual são afastadas as possibilidades de argumentação racional sobre valores no discurso filosófico, de modo a possibilitar a formulação de uma concepção de razão preocupada em estabelecer um plano discursivo não-matemático, com a valorização da dialética e retórica, em detrimento da lógica e experiência, respectivamente. PERELMAN, Chaïm. *Justice et Raison*. 1ª ed. Bruxelles: Ferdinand Larquier, 1972, p. 73. V., também, do mesmo autor: *Droit, Morale et Philosophie*. 1ª ed. Paris: Librairie Générale Droit et Jurisprudence, 1968, p. 75.

Robert Alexy, a partir da complementação da teoria moral material de Ronald Dworkin, segundo a qual a única resposta correta ou verdadeira seria obtida pelo recurso à noção monolítica do juiz Hércules, formula uma teoria moral procedimental, já que o sistema jurídico seria formado por um complexo de princípios, regras e procedimentos, com a aplicação daqueles regulada por estes. Sobre o tema, o autor enumera as regras procedimentais de razão prática, que assegurariam a racionalidade do processo argumentativo, de forma a regular o discurso jurídico e a interação discursiva: por um lado, aquelas são divididas em regras que regulam a estrutura do argumento (regra que exige a universalidade, regra que exige a não-contradição, regra que exige a correção lingüístico-conceitual e regra que exige a veracidade das premissas empíricas utilizadas) e o procedimento discursivo (forma de argumento que leva à completude dedutiva, forma de argumento que leva à consideração das seqüências e forma de argumento da ponderação), orientadas por regras de prioridade para a resolução de conflitos entre princípios jurídicos, inclusive os relacionados a direitos individuais e bens coletivos, e, por outro lado, estas compreendem as regras que regulam a possibilidade de participação de todas as pessoas no discurso, introduzindo ou questionando alguma asserção, a possibilidade de todas as pessoas expressarem os seus desejos, opiniões e necessidades e a

2.2. PLANO NORMATIVO

Sob o ângulo normativo, o neoconstitucionalismo é dirigido a salientar a força normativa da Constituição nos sistemas jurídicos contemporâneos, as transformações do conceito de Estado e a tutela dos direitos fundamentais como limitação à soberania do Estado¹¹.

A força normativa advém da nova visão da supremacia da Constituição, que ocupa o centro do ordenamento jurídico, de onde irradia os seus efeitos, revestida de efetiva preeminência no sistema das fontes de Direito Positivo, da qual se infere o processo de “constitucionalização do Direito”.

As transformações do Estado são inerentes à nação e soberania. A nação não é suficiente para a instituição da ordem econômica em vista da sociedade de massa, na medida em que a globalização proporciona o alargamento das relações econômicas, que alcançam todas as comunidades nacionais, com a nova divisão transnacional do trabalho, a concentração empresarial e a abertura e integração de mercados. A soberania não satisfaz aos imperativos de segurança, uma vez que, na ordem interna, o Estado perde a capacidade de regular todas as condutas desenvolvidas nos limites do seu território, bem assim, na ordem externa, a superioridade bélica de algumas organizações políticas possibilita intervenções militares sobre as outras, que não dispõem de força para dissuadir pretensões externas. A relativização dos conceitos de nação e soberania é revelada pelo patriotismo constitucional, isto é, fator de integração social em torno de uma cultura política sobre princípios constitucionais, que não depende necessariamente de uma origem étnica, geográfica, institucional, lingüística ou religiosa comum, capaz de respeitar tanto os direitos humanos quanto a integridade de diferentes formas de vida na sociedade multicultural, politicamente organizada em Estados cujos poderes supremos e independentes podem ser restringidos sob o aspecto quantitativo, e não também sob o aspecto qualitativo.

Os direitos fundamentais são conceituados como direitos subjetivos, assentes no direito objetivo, positivados no texto constitucional, ou não, com aplica-

impossibilidade de qualquer pessoa ser excluída do discurso pelo exercício dos direitos anteriores. ALEXY, Robert. *Theorie der Juristischen Argumentation*. 1ª ed. Frankfurt: Suhrkamp, 1978, p. 87. V., também, do mesmo autor: *Theorie der Grundrechte*. 2ª ed. Frankfurt: Suhrkamp, 1986, p. 57.

11. GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Filosofia do Direito aplicada ao Direito Processual e à Teoria da Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 31.

ção nas relações públicas e privadas, inclusive os de natureza social, cuja justiciabilidade é objeto de controvérsia doutrinária e jurisprudencial^{12 13}.

3. JUSTICIABILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

Os direitos sociais são direitos fundamentais próprios do homem-social, porque dizem respeito a um complexo de relações sociais, econômicas ou culturais que a pessoa desenvolve para realização da vida em todas as suas potencialidades, sem as quais o seu titular não poderia alcançar e fruir dos bens de que necessita¹⁴.

Nesta ordem de ideias, como “o rigoroso cuidado na terminologia não é uma exigência ditada pela gramática para a beleza do estilo, mas é uma exigência fundamental para construir qualquer ciência”¹⁵, há a distinção entre os conceitos de direitos sociais e direitos prestacionais, na medida em que aqueles podem ser satisfeitos por uma omissão¹⁶, como, por exemplo, o direito

12. KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Jurisdicional no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 19.

13. A fundamentalidade dos direitos sociais também não é imune ao debate teórico.

Ernst-Wolfgang Böckenförde, com o aplauso de Ricardo Lobo Torres, assegura que “os direitos sociais estremam-se dos direitos fundamentais. Outro raciocínio levaria à banalização dos direitos fundamentais e à confusão com os princípios de justiça social”, sendo exaltado que “a tentativa de constitucionalizar o mais largo espectro possível de direitos sociais teria como resultado que as diretivas particulares se debilitariam ou se neutralizariam”. BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Staat, Verfassung, Demokratie*. Frankfurt: Suhrkamp, 1992, p. 158 e TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 13. V., também, do mesmo autor: *A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos in Teoria dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 239.

Peter Häberle, com o apoio de Ingo Wolfgang Sarlet, assevera que “os direitos sociais são autênticos direitos fundamentais. O desiderato dos direitos sociais consiste em realizar e garantir os pressupostos materiais para uma efetiva fruição das liberdades”, sendo exato que “todas as diferenças são de grau, de modo que todos os direitos sociais são direitos fundamentais em sentido amplo”. HÄRBERLE, Peter. *Die Verfassung des Pluralismus*. Königstein: Athenäum, 1980, p. 181 e SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 262. V., também, do mesmo autor: *A Problemática dos Direitos Fundamentais Sociais como Limites Materiais ao Poder de Reforma da Constituição Federal in Direitos Fundamentais Sociais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 348.

O Tribunal Constitucional alemão, como também o Supremo Tribunal Federal brasileiro, assinalam que “o Estado deve assegurar pelo menos as condições mínimas para uma existência digna”, de forma que “não se mostra lícito ao Poder Público criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, frustrar e inviabilizar o estabelecimento e preservação, em favor da pessoa humana, de condições materiais mínimas de existência”. BverfGE 40, 121-133 e STF, ADPF nº 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, J 29.04.2004, DJU 04.05.2004. V., também, sobre o tema: STF, RE nº 410.715/SP, Rel. Min. Celso de Mello, J 22.11.2005, DJU 03.02.2006 e STF, RE nº 436.996/SP, Rel. Min. Celso de Mello, J 26.10.2005, DJU 07.11.2005 e Inf. 410.

14. TORRES, Marcelo da Câmara. *Direitos Sociais*. Brasília: Senado Federal, 1987, p. 13.

15. BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 5ª ed. Brasília: UnB, 1994, p. 20.

16. CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle Judicial das Omissões do Poder Público*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 281.

de greve (arts. 9º, 37, inc. VII e 142, § 3º, inc. IV)¹⁷. Outrossim, há a diferenciação entre as concepções de direitos sociais e políticas públicas, uma vez que estas são resumidas às condutas da Administração Pública dirigidas à consecução de programas enumerados em normas constitucionais ou legais, sujeitas ao controle judicial no tocante à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados¹⁸, como, por exemplo, as políticas de assistência social (arts. 203 e 204), construção de moradias (art. 23, inc. IX), deficiência física, mental e sensorial (art. 24, inc. XIV), desenvolvimento urbano (arts. 182 e 183), educação pública (arts. 205 a 214), família, criança, adolescente e idoso (arts. 226 a 230), fomento ao desporto (art. 217), meio ambiente (arts. 170, inc. VI e 225), patrimônio cultural (arts. 215 e 216), patrimônio genético (art. 225, inc. II), pleno emprego (arts. 7º, inc. I e 170, inc. VIII), populações indígenas (arts. 129, inc. V, 231 e 232), previdência social (art. 201), reforma agrária (arts. 170, inc. III e 187, § 2º), recursos hídricos (arts. 20, § 1º e 21, inc. XIX), redução das desigualdades regionais e sociais (arts. 3º, inc. III e 170, inc. VII), relações de consumo (arts. 5º, inc. XXXII e 170, inc. V), saúde pública (arts. 23, inc. II, 24, inc. XII, 196 a 200) e segurança pública (art. 144, todos da Constituição da República)¹⁹, a despeito de obstáculos de natureza política, normativa e financeira^{20 21}

17. BRANDÃO, Cláudio. *O Controle das Omissões e do Silêncio da Administração Pública in Direito Administrativo. Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 12.

18. FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 48.

19. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Ação Civil Pública como Instrumento de Controle Judicial das Chamadas Políticas Públicas in Ação Civil Pública. Lei nº 7.347/85 - 15 Anos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, pp. 776-777, 779, 781-782, 787-788 e 797-798.

20. LIMA, Marie Madeleine Hutyrá de Paula. *Obstáculos à Implementação dos Direitos Sociais in Revista de Direito Constitucional e Internacional*, nº 33, 2000, p. 174.

21. Sobre o conceito de políticas públicas, v.: APPIO, Eduardo Fernando. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2004; CRITSINELIS, Marco Falcão. *Políticas Públicas e Normas Jurídicas*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003; DIAS, Jean Carlos. *O Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Método, 2007; FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas Públicas e a Realização dos Direitos Sociais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006 e SANTOS, Marília Lourido dos. *Interpretação Constitucional no Controle Judicial das Políticas Públicas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006. V., também: BACHUR, João Paulo. *O Controle Jurídico de Políticas Públicas in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, nº 97, 2002, p. 647; BERCOVICI, Gilberto. *Políticas Públicas e o Dirigismo Constitucional in Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, nº 3, 2003, p. 171; COMPARATO, Fabio Konder. *Ensaio sobre Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas in Revista dos Tribunais*, nº 737, 1997, p. 11; GARCIA, Maria. *Políticas Públicas e Atividade Administrativa do Estado in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, nº 15, 1996, p. 64 e RUIZ, Urbano. *A Utilização do Judiciário para Questionar e Obrigar a Administração a Desenvolver Políticas Públicas in Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 36, 2001, p. 251.

3.1. OBSTÁCULO POLÍTICO

Sob o aspecto político, conquanto a doutrina tradicional deixe consignado que os órgãos judiciários não dispõem de competência para decidir sobre a alocação de recursos financeiros, de acordo com um juízo político (de conveniência e oportunidade) que não lhes é próprio²², a teoria da separação de poderes não se nos afigura como objeção à implementação dos direitos sociais.

De um lado, a “redefinição do sistema de freios e contrapesos” é indicada pelo redimensionamento das funções do Estado²³. Em si, as funções estatais são reformuladas pela adoção de um novo modelo de consensualidade e subsidiariedade do Estado, no qual a organização política é convertida em instrumento a ser conduzido e controlado pela sociedade, no sentido de reequilibrar a relação entre esta e aquele, com a consequente reestruturação da legislação, pela atribuição legal de poder normativo a agências reguladoras para o estabelecimento de diretrizes, em atenção ao marco regulatório previamente definido em lei ordinária, da administração, pela transferência da execução de atividades públicas a entidades privadas, por via da qual se dá a redução do tamanho do Estado a dimensões adequadas para desempenhar as funções que lhe comete a sociedade, e da jurisdição, pelo uso de precedentes judiciais de aplicação obrigatória, tal como os enunciados ou verbetes da súmula da jurisprudência predominante com eficácia vinculante²⁴. Entre si, as funções estatais são reformuladas pelo advento de um novo modelo de controle interorgânico, no qual há a sobreposição das atividades do Estado, com o consequente regime de colaboração de poderes, tal como o controle do processo legislativo pelo Poder Executivo, controle da organização judiciária pelo Poder Legislativo e controle das omissões administrativas pelo Poder Judiciário, de maneira que os Magistrados devem funcionar como agentes de mudanças sociais, na qualidade de corresponsáveis pela atividade providencial do Estado, sendo-lhes imposta a execução, e não a formulação, de políticas públicas²⁵.

22. Karl Loewenstein acentua que “a intervenção dos tribunais pode conduzir à quebra das fronteiras entre justiça e política. Os detentores do poder, politicamente responsáveis, estão expostos à tentação de levar aos tribunais um conflito político. Os juízes, por sua parte, estão obrigados a substituir as decisões dos responsáveis pelo poder por seus juízos políticos, camuflados de sentença judicial. Instalar um órgão jurisdicional como árbitro supremo do processo de poder – e este é o núcleo da judicialização da política – transformaria, ao final, o sistema governamental em um domínio dos juízes, ou seja, uma judiocracia”. LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. 3ª ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1975, p. 324.

23. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 223.

24. TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente Judicial como Fonte do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 147.

25. GOUVÊA, Marcos Maselli. *O Controle Judicial das Omissões Administrativas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 27.

De outro lado, a “crise da discricionariedade administrativa” é iniciada pela vinculação à juridicidade, dado que o espaço decisório infenso ao controle judicial transforma-se em espaço carecedor de legitimação, no qual os atos e políticas públicas devem ser objeto de fundamentação, a teor dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição, leis ou atos normativos dos próprios órgãos ou entidades da Administração Pública²⁶. Em consequência, a teoria da vinculação direta dos atos administrativos aos princípios constitucionais, legais ou regulamentares permite a identificação de graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade, não havendo que se falar em diferença de natureza entre os atos vinculados e discricionários, de sorte que quanto maior o grau de vinculação da atividade administrativa, mais intenso deve ser o grau de controlabilidade judicial, como ocorre nas hipóteses de restrição de direitos fundamentais²⁷.

Em face do exposto, o Estado contemporâneo impõe a remodelação funcional dos Poderes, de forma a garantir a efetividade do sistema de freios e contrapesos, bem assim o espaço da discricionariedade, para que a “separação dos poderes não se interponha como um véu ideológico que dissimule e inverta a natureza eminentemente política do Direito”²⁸.

3.2. OBSTÁCULO NORMATIVO

Sob o aspecto normativo, embora a doutrina refutada enfatize que as normas constitucionais fazem uso de conceitos indeterminados, desprovidas da qualidade da aplicabilidade direta, imediata e integral²⁹, a indeterminação do conteúdo dos direitos sociais não tem o condão de tolher a sindicabilidade de prestações estatais.

A questão submetida à discussão encontra resposta no princípio da máxima efetividade, segundo o qual à norma constitucional, sujeita à atividade

26. KRELL, Andreas Joachim. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um Estudo Comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 45.

27. BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 39-40, 206 e 224.

28. GOMEZ, José Maria. *Surpresas de uma Crítica: a propósito de juristas repensando as relações entre o Direito e o Estado* in *Crítica do Direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1984, p. 107.

29. Ernst-Wolfgang Böckenförde adverte que “a pretensão constitucional neles contida é tão geral que não podem deduzir-se pretensões jurídicas concretas por via de interpretação. Em primeiro lugar, compete ao legislador legitimado democraticamente de modo direto e, num segundo momento, à Administração Pública, integrar o comando constitucional” BÖCKENFÖRDE. Ernst-Wolfgang. *Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation* in *Neue Juristische Wochenschrift*, nº 1, 1974, p. 1.529.

hermenêutica, deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe conceda³⁰, sendo vedada a interpretação que lhe suprima ou diminua a finalidade³¹, de arte a possibilitar que as normas veiculadas pela Constituição sejam invocáveis perante o Poder Judiciário para a solução de casos concretos, inclusive as regras e princípios de conteúdo social³², tendo em conta que os órgãos judiciais devem realizar uma ação de “inclusão dos excluídos”, em ordem a “eliminar as perversas divisões que caracterizam a sociedade brasileira”³³.

3.3. OBSTÁCULO FINANCEIRO

Sob o aspecto financeiro, malgrado os doutrinadores concluem que a implementação dos direitos sociais está condicionada às dotações de receitas públicas, sob pena de transfiguração da legalidade orçamentária, bem como, ainda que o Estado dispusesse de todos os recursos para a consecução das necessidades materiais, seria impossível a extensão das prestações a outras pessoas, sob pena de transgressão da igualdade³⁴, o limite da reserva do possível não é parâmetro definidor de justiciabilidade dos direitos fundamentais em jogo.

A um, porque os direitos, liberdades e garantias podem exigir a alocação de recursos públicos, como, por exemplo, a segurança física, da mesma forma que os direitos sociais, econômicos e culturais podem dispensar os aportes orçamentários financiados pela receita de tributos, como, por exemplo, os referentes às prestações materiais do Estado condicionadas ao pagamento de tarifas ou preços públicos, de molde que a diferença entre os direitos individuais e sociais, no que toca ao custo, é uma questão de grau, e não de natureza³⁵.

30. COELHO, Inocêncio Mártires. *Métodos e Princípios de Interpretação Constitucional* in *Revista de Direito Administrativo*, nº 230, 2002, p. 163.

31. GOMES, Sérgio Alves. *Hermenêutica Jurídica e Constituição no Estado de Direito Democrático*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 47.

32. MORO, Sérgio. *Por uma Revisão da Teoria da Aplicabilidade das Normas Constitucionais* in *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, nº 37, 2001, pp. 101-107.

33. CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, pp. 11, 32, 65 e 73.

34. Jörg Paul Müller afirma que “falta aos Juízes a capacidade funcional necessária para, situando-se fora do processo político propriamente dito, garantir a efetivação das prestações que constituem o objeto dos direitos sociais, porquanto estas se encontram na dependência, muitas vezes, de condições de natureza macroeconômica, não dispondo, portanto, de critérios suficientemente seguros e claros para aferir a questão no âmbito da argumentação jurídica”. MÜLLER, Jörg Paul. *Soziale Grundrechte in der Verfassung?* 2ª ed. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1981, p. 5.

35. GALDINO, Flávio. *Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 147.

A dois, porque não se pode transferir ao próprio agente estatal responsável pela obrigação a exclusiva e unilateral competência de definir o que é possível, ou não, em termos de efetivação dos direitos sociais³⁶.

A três, porque a norma veiculada pelo art. 100, *caput*, §§ 1º-A e 3º, da Constituição da República, é alusiva à execução por quantia certa, não atingindo a execução de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública e, por conseguinte, não significando uma limitação do poder jurisdicional na imposição de medidas tendentes à satisfação da obrigação exequenda³⁷.

A quatro, porque a recepção do limite da reserva do possível, do sistema jurídico germânico pelo ordenamento normativo brasileiro, não foi objeto de aclimações, negativas ou positivas, que possibilitariam a adequação do modelo jurídico ao quadro sócio-político nacional³⁸.

À guisa de conclusão, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “o Estado deve assumir as funções que lhe são próprias, sendo certo, também, que os problemas orçamentários não podem obstaculizar o implemento do que previsto constitucionalmente”³⁹. Em outras palavras: “a falta de previsão orçamentária não deve preocupar o juiz a quem incumbe a administração da justiça, mas apenas o administrador. Entre proteger a inviolabilidade dos direitos fundamentais ou fazer prevalecer contra essa prerrogativa fundamental um interesse financeiro e secundário do Estado, razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: problemas orçamentários não podem obstar a previsão constitucional”⁴⁰.

4. QUALIDADE E QUANTIDADE DA PRESTAÇÃO ESTATAL

Os bens da vida, considerando a sindicabilidade das prestações materiais do Estado previstas em normas constitucionais definidoras de direitos sociais, devem ser qualificados e quantificados.

36. LEAL, Rogério Gesta. *Jurisdição e Direitos Fundamentais*. Vol. I. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 157.

37. CARVALHO, Eduardo Santos de. *Ministério Público e Efetividade do Direito*. Vol. II. Rio de Janeiro: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado, 2006, p. 84.

38. Neste sentido, Ana Lucia de Lyra Tavares consagra a elocução “recepção de modelos jurídicos”, em detrimento da expressão “circulação de modelos jurídicos”, posto que aquela traduz a “introdução de modelos de um sistema em outro”, ao passo que esta “pode sugerir um retorno, com elementos novos, às fontes originais de inspiração, o que, na realidade, dificilmente ocorre, visto que o fenômeno se verifica em sentido único, do sistema exportador para o receptor”. TAVARES, Ana Lucia de Lyra. *O Mandado de Injunção como Exemplo de Recepção de Direito in 1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 266-267. V., também, da mesma autora: *Nota sobre as Dimensões do Direito Constitucional Comparado in Direito, Estado e Sociedade*, nº 14, 1998, pp. 13-14.

39. STF, RE nº 195.192/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, J 22.02.2000, DJU 31.03.2000.

40. STF, RE nº 273.834/RS, Rel. Min. Celso de Mello, J 23.08.2000, DJU 18.09.2000.

A respeito, o conceito de mínimo existencial (“*Existenzminimum*”), demarcado pelas condições elementares necessárias à existência humana⁴¹, consiste no núcleo sobre o qual se debruçam as modernas teorias jurídicas, intituladas como restritiva, intermediária e ampliativa⁴².

4.1. POSIÇÃO RESTRITIVA

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, assim como RICARDO LOBO TORRES, salientam que o objeto da prestação estatal está posicionado dentro do limite do mínimo existencial, dotado da eficácia própria dos direitos individuais, *in textus*: “ao impor tarefas, os preceitos acerca dos direitos sociais fornecem critérios para determinação do conteúdo mínimo das pretensões individuais, que constituem posições jurídicas subjetivas. Porém, estas incumbências ou tarefas não estão suficientemente determinadas pela Constituição para vincularem imediatamente os poderes públicos para além desse mínimo – nem podem ser determinadas pelos juízes quanto aos destinatários ou quanto aos pressupostos e extensão do conteúdo dos direitos respectivos”⁴³, de maneira que “o mínimo existencial, como direito às condições de liberdade, exhibe o *status positivus libertatis*”⁴⁴.

4.2. POSIÇÃO INTERMEDIÁRIA

JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, bem como INGO WOLFGANG SARLET, sustentam que objeto da prestação estatal pode estar posicionado fora do limite do

41. Günter Dürig e Theodor Maunz atestam que “sem o mínimo existencial a pessoa humana não vive, vegeta”. DÜRIG, Günter e MAUNZ, Theodor. *Grundgesetz Kommentar*. München: C.H. Beck, 1987, p. 43.

42. Sobre o conceito de mínimo existencial, v.: BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; JACINTHO, Jussara Maria Moreno. *Dignidade Humana: princípio constitucional*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2006; NUNES, Rizzatto. *O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Saraiva, 2002; ROSENVALD, Nelson. *Dignidade Humana e Boa-Fé no Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2005 e SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. V., também: AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *Caracterização da Dignidade da Pessoa Humana in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, nº 97, 2002, p. 107; FARIAS, Cristiano Chaves de. *Redescobrimdo as Fronteiras do Direito Civil: uma viagem na proteção da dignidade humana in Boletim dos Procuradores da República*, nº 56, 2002, p. 3; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *O Direito Brasileiro e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana in Revista dos Tribunais*, nº 777, 2000, p. 472; PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos Humanos e Princípio da Dignidade da Pessoa Humana in Revista do Advogado*, nº 70, 2003, p. 34 e SILVA, José Afonso da. *A Dignidade da Pessoa Humana como Valor Supremo da Democracia in Revista de Direito Administrativo*, nº 212, 1998, p. 89.

43. ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa*. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 1987, pp. 206-207.

44. TORRES, Ricardo Lobo. *O Conceito de Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais in Revista de Direito Administrativo*, nº 177, 1989, pp. 29-49.

mínimo existencial, malgrado os bens da vida que transcendam às condições elementares necessárias à existência humana não se afigurem suscetíveis de imposição judicial, *in verbis*: “se a pessoa tem direito a prestações existenciais mínimas entendidas como dimensão indeclinável do direito à vida, não se afirma que ele tenha um direito de ação perante o poder público. Uma coisa é afirmar a existência de um direito, outra coisa é determinar quais são os modos ou formas de proteção desse direito. O fato de se reconhecer um direito à vida como direito positivo a prestações existenciais mínimas, tendo como destinatário o poder público, não significa impor como o Estado deve densificar esse direito social”⁴⁵, de molde que “poder-se-á sustentar que, na esfera de um padrão mínimo de existência humana, haverá como reconhecer um direito subjetivo definitivo a prestações, admitindo-se, onde tal mínimo é ultrapassado, tão somente um direito subjetivo *prima facie*”⁴⁶.

4.3. POSIÇÃO AMPLIATIVA

Em que pese a opinião de alguns dos mais festejados autores, nacionais e estrangeiros, sustentamos a possibilidade de deflagração da jurisdição, pelo meio do exercício de ação condenatória em obrigação de fazer, com o fim de possibilitar a obtenção de prestações materiais do Estado que não se encontrem nos estreitos limites das necessidades existenciais e, por via de consequência, a satisfação da personalidade humana.

Não se desconhece que o posicionamento que se consolida nos ordenamentos anglo-saxônicos⁴⁷, bem assim nos romano-germânicos⁴⁸, subordina o regular exercício do direito da ação, através da qual as relações sociais, econômicas ou culturais que o autor desenvolve para realização da vida em todas as suas potencialidades são levadas à cognição judicial, ao limite do mínimo existencial. Todavia, no campo do Direito Processual, a vinculação entre o direito ao exercício da atividade jurisdicional e o direito a um mínimo de existência humana condigna, a toda evidência, não se coadu-

45. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 57-58.

46. SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Fundamentais Sociais na Ordem Constitucional*. Em *Busca dos Direitos Perdidos: uma discussão à luz do Estado Democrático de Direito in Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, nº 1, 2003, pp. 47-97.

47. A Suprema Corte americana decidiu que “os direitos econômicos e sociais que transcendam o mínimo tocado pelos interesses fundamentais, como os direitos à moradia ou à educação, não são providos de natureza constitucional” (*Milliken v. Bradley*, 433 U.S. 267). Disponível em: <http://www.supremecourt.us>. Acesso em: 13.06.2006.

48. O Tribunal Constitucional português, sem embargo do Tribunal Constitucional espanhol, deliberou sobre o “direito a um mínimo de existência humana condigna” (Acórdão nº 509/02), “revelando-se incompatível com a dignidade da pessoa humana que a efetividade dos direitos patrimoniais seja levada ao extremo de se sacrificar o mínimo vital, privando-a dos meios indispensáveis para a realização de suas finalidades pessoais” (Sentencia nº 113/89). Disponíveis em: <http://www.tribunalconstitucional.pt> e; <http://www.tribunalconstitucional.es>. Acessos em: 13.06.2006.

na com a natureza abstrata e autônoma da ação judicial, cuja iniciativa não depende da titularidade do direito afirmado em Juízo⁴⁹, sem olvidar que o limite do mínimo existencial, no campo do Direito Material, não se compraz com as funções desempenhadas pelo Estado contemporâneo, cujo funcionamento é predisposto à consecução, com a máxima eficiência, de todas as demandas da sociedade^{50 51}.

5. RESPONSABILIDADE PELAS OMISSÕES ADMINISTRATIVAS

Os mecanismos de responsabilização da Administração Pública pelas omissões na implementação dos direitos sociais, que, a nosso sentir, não é limitada pelo mínimo existencial, são revestidos de natureza político-administrativa, penal e/ou civil⁵².

5.1. MEIOS DE COERÇÃO

No tocante aos meios de coerção, as omissões administrativas na implementação dos direitos sociais podem ensejar o pagamento de multa, como também a decretação de prisão civil pela prática de ato atentatório à dignidade e autoridade da Justiça⁵³.

49. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 228.

50. MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e Século XXI: a integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 13.

51. Sem prejuízo, "acreditamos que não será a solução para os diversos problemas de efetividade vincularmos aprioristicamente a responsabilidade do administrador ao mínimo, mas deve-se cobrar e procurar efetivar ao máximo as normas constitucionais". FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O Papel do Juiz no Mundo Globalizado in Revista da Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 2ª Região*, nº 7, 2004, p. 199.

52. Sobre o conceito de omissões administrativas, v.: GASOS, Iara Maria. *A Omissão Abusiva do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994; GOMES, Luiz Roberto. *O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003; LIMA, Marcelo Diógenes Xavier de. *A Omissão do Estado como Aplicador do Direito*. São Paulo: Edições Inteligentes, 2004; NOBRE, Francisco Silva. *Aspectos da Atividade Administrativa*. 1ª ed. Rio de Janeiro: AAB, 1956 e RICHTER, Rui Arno. *Meio Ambiente Cultural: omissão do Estado e tutela judicial*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 1999. V., também: ABBATEPAULO, Claudio José. *O Crime de Prevaricação e a Sanção por Omissão na Lei de Improbidade Administrativa in Revista de Direitos Difusos*, nº 16, 2002, p. 2.089; GARBI, Carlos Alberto. *O Silêncio Inconstitucional in Revista de Direito Público*, nº 97, 1991, p. 162; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: os direitos sociais, sua defesa e a proteção contra a omissão in LTr: suplemento trabalhista*, nº 167, 1998, p. 777; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *O Problema do Controle Judicial das Omissões Estatais Lesivas ao Meio Ambiente in Revista de Direito Ambiental*, nº 15, 1999, p. 61 e OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. *Proteção Ambiental em Juízo: omissão administrativa in Revista Forense*, nº 349, 2000, p. 419.

53. SOUZA JÚNIOR, Adugar Quirino do Nascimento. *Meios de Coerção*. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 54.

A multa pelo desrespeito ao princípio da probidade processual pode ser cominada nos autos de processos instaurados pelo exercício de ação de condenação em obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, em razão do descumprimento, total ou parcial, de provimentos judiciais de caráter antecipatório ou final, em montante a ser fixado em atenção à gravidade da conduta e não superior a vinte por cento do valor da causa, sob pena de inscrição do valor como dívida ativa da União ou Estado, a teor do art. 14, inc. V e parágrafo único, do Código de Processo Civil, assim como da Lei nº 10.358/01⁵⁴.

A prisão civil por ato atentatório ao exercício da jurisdição pode ser decretada por ordem fundamentada de autoridade competente, na hipótese de violação dos deveres das partes e dos seus procuradores, uma vez que a medida de constrição da liberdade de locomoção não é motivada pelo inadimplemento de dívida de alimentante ou depositário infiel, à vista do art. 5º, inc. LXXVII, *in fine*, da Constituição da República, bem como do art. 7º, nº 7, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, cujo texto foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 27/92^{55 56}.

5.2. MEIOS DE SUB-ROGAÇÃO

No tocante aos meios de sub-rogação nas prestações do Estado, as omissões na implementação dos direitos sociais são perseguíveis por processos de natureza político-administrativa, penal e civil⁵⁷.

5.2.1. RESPONSABILIDADE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Primeiramente, as condutas omissivas dos agentes públicos que atentem contra o livre exercício dos direitos sociais podem configurar crime de responsabilidade do Presidente ou Governadores de Estados⁵⁸, bem assim infração

54. LIMA, Alcides de Mendonça. *O Princípio da Probidade no Código de Processo Civil* in *Revista de Processo*, nº 16, 1995, p. 15.

55. GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ética, Abuso do Processo e Resistência às Ordens Judiciais* in *Revista de Processo*, nº 102, 2001, p. 219.

56. No sentido do texto, afirmando a possibilidade jurídica da prisão civil pela prática de ato atentatório à dignidade e autoridade do Poder Judiciário: MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 231. No sentido contrário, afirmando a impossibilidade jurídica da prisão civil pela prática de ato atentatório à dignidade e autoridade do Poder Judiciário: SILVA, Ovídio Baptista da. *Processo Cautelar*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 535.

57. MOURA, Mario de Assis. *Meios de Sub-Rogação*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1933, p. 33.

58. GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de Responsabilidade e 'Impeachment'*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992, p. 45.

político-administrativa dos Prefeitos de Municípios⁵⁹, com espeque nos arts. 4º, inc. III, 7º e 74, *in initio*, da Lei nº 1.079/50, e art. 4º, do Decreto-lei nº 201/67⁶⁰.

5.2.2. RESPONSABILIDADE PENAL

Secundariamente, as condutas omissivas dos agentes públicos que retardem ou deixem de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou pratiquem-no contra disposição expressa de lei, penal ou não, para a satisfação de interesse ou sentimento pessoal, podem conformar delito contra a Administração Pública em geral, com esteio no art. 319, do Código Penal⁶¹.

5.2.3. RESPONSABILIDADE CIVIL

Terciariamente, as condutas omissivas dos órgãos públicos que ameacem ou lesem interesses metaindividuais suscetíveis de tutela coletiva podem ser objeto de procedimentos administrativos, como, por exemplo, as recomendações, inquérito civil e termo de ajustamento de conduta⁶², e de processos jurisdicionais, como, por exemplo, a ação popular, mandado de segurança coletivo e ação civil de iniciativa pública⁶³, de acordo com os arts. 6º, incs. VII e XX, da Lei Complementar nº 75/93, arts. 5º, § 6º e 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85, e arts. 25, inc. IV e 27, parágrafo único, inc. IV, da Lei nº 8.625/93⁶⁴.

Vexata quaestio é relativa à tutela específica da obrigação de fazer, simbolizada pela possibilidade de o Poder Judiciário impor a disponibilização orçamentária dos recursos necessários para a consecução das obrigações da Administração Pública ou, em casos urgentes, o remanejamento dos valores consignados para determinadas atividades, dentro dos limites do orçamento, tendo deliberado o Superior Tribunal de Justiça, na esteira da melhor doutrina, pela "outorga judicial de tutela específica da obrigação de fazer para que

59. COSTA, José Rubens da. *Infrações Político-Administrativas e 'Impeachment'*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 34.

60. PINTO, Paulo Brossard de Souza. *'Impeachment'*. 1ª ed. Porto Alegre: Globo, 1965, p. 71.

61. OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. *Proteção Ambiental em Juízo. Omissão Administrativa: questões relevantes in Revista de Direito Ambiental*, nº 7, 1997, p. 135.

62. FRISCHEISEN, Luiza Cristina. *Políticas Públicas. A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 83.

63. SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 217.

64. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos*. 4ª ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004, p. 25.

a Administração Pública destine do orçamento verba própria para cumpri-la⁶⁵, “a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas”^{66 67 68}.

6. CONCLUSÃO

Ex positis, a conclusão do presente trabalho se dirige no sentido da justiciabilidade dos direitos sociais de natureza prestacional, com vistas à satisfação da personalidade em todas as suas potencialidades, sob pena de responsabilização político-administrativa, penal e/ou civil da Administração Pública pelas condutas omissivas que lhe forem imputáveis, tendo em vista que “as realidades de hoje foram utopias de ontem”⁶⁹.

65. STJ, REsp nº 429.570/GO, Rel. Min. Eliana Calmon, J 11.11.2003, DJU 22.03.2004.

66. STJ, REsp nº 493.811/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, J 11.11.2003, DJU 15.03.2004.

67. No sentido do texto, afirmando a possibilidade jurídica da execução específica da obrigação de fazer contra a Fazenda Pública: MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Específica*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 119 e SALLES, Carlos Alberto. *Ação Civil Pública contra as Omissões do Poder Público: limites e possibilidades in Processo Civil e Interesse Público*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 216. No sentido contrário, afirmando a impossibilidade jurídica da execução específica da obrigação de fazer contra a Fazenda Pública: GRECO FILHO, Vicente. *Da Execução contra a Fazenda Pública*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 36 e THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Ação Civil Pública e Outras Ações Coletivas: algumas observações in Revista dos Tribunais*, nº 788, 2001, p. 57.

68. Por fim, a responsabilidade político-administrativa, penal e civil da Administração Pública pelas omissões na implementação dos direitos sociais não exclui a responsabilidade disciplinar, sendo certo que, na feliz síntese de poder disciplinar oferecida por Francisco Mauro Dias, “o fato de o dever de lealdade se endereçar a todos os cidadãos, que terão, conforme o caso, responsabilidade político-administrativa, penal - ou civil - pelas infrações que dele cometerem, não significa que os Estatutos não o possam prever também como dever funcional específico, originando infração do mesmo, embora o seu caráter político, a responsabilidade disciplinar”. DIAS, Francisco Mauro. *Poder Disciplinar - Sanções Disciplinares de Caráter Excepcional na Atualidade Administrativa Brasileira* (Tese para Prova de Habilitação à Livre Docência na Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1976).

69. VERDÚ, Pablo Lucas. *O Sentimento Constitucional: a aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 202.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBATEPAULO, Claudio José. *O Crime de Prevaricação e a Sanção por Omissão na Lei de Improbidade Administrativa* in *Revista de Direitos Difusos*, nº 16, 2002.

ADEODATO, João Maurício. *(Neo)constitucionalismo: ontem, os Códigos; hoje, as Constituições*. Vol. II, Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005.

ALEXY, Robert. *Theorie der Juristischen Argumentation*. Frankfurt: Suhrkamp, 1978.

_____. *Theorie der Grundrechte*. 2ª ed. Frankfurt: Suhrkamp, 1986.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa*. Coimbra: Almedina, 1987.

ANSCOMBRE, Jean-Claude. *L'argumentation*. Bruxelles: Pierre Mardaga, 1983.

APPIO, Eduardo Fernando. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2004.

ARIZA, Santiago Sastre. *Ciencia Jurídica Positivista y Neoconstitucionalismo*. Madrid: McGraw-Hill, 1999.

ATIENZA, Manuel. *As Razões do Direito. Teorias da Argumentação Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Landy, 2002.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *Caracterização da Dignidade da Pessoa Humana* in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, nº 97, 2002.

BACHUR, João Paulo. *O Controle Jurídico de Políticas Públicas* in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, nº 97, 2002.

BARBERIS, Mauro. *Neoconstituzionalismo e Imperialismo della Morale* in *Ragion Pratica*, nº 14, 2000.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. *Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas* in *Revista de Direito Administrativo*, nº 240, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil)* in *Revista de Direito Administrativo*, nº 240, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Políticas Públicas e o Dirigismo Constitucional* in *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, nº 3, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 5ª ed. Brasília: UnB, 1994.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Staat, Verfassung, Demokratie*. Frankfurt: Suhrkamp, 1992.

_____. *Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation* in *Neue Juristische Wochenschrift*, nº 1, 1974.

BRANDÃO, Cláudio. *O Controle das Omissões e do Silêncio da Administração Pública* in *Direito Administrativo. Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2002.

CARVALHO, Eduardo Santos de. *Ministério Público e Efetividade do Direito*. Vol. II. Rio de Janeiro: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado, 2006.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CLÈVE, Clèmerson. *Estado Constitucional, Neoconstitucionalismo e Tributação* (Palestra proferida durante o "XVIII Congresso Brasileiro de Direito Tributário", promovido pelo Instituto Geraldo Ataliba - IDEPE, São Paulo, 2005).

COELHO, Inocêncio Mártires. *Métodos e Princípios de Interpretação Constitucional* in *Revista de Direito Administrativo*, nº 230, 2002.

COMANDUCCI, Paolo. *Formas de (Neo)constitucionalismo* in *Isonomia*, nº 16, 2002.

COMPARATO, Fabio Konder. *Ensaio sobre Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas* in *Revista dos Tribunais*, nº 737, 1997.

COSTA, José Rubens da. *Infrações Político-Administrativas e 'Impeachment'*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CRITSINELIS, Marco Falcão. *Políticas Públicas e Normas Jurídicas*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle Judicial das Omissões do Poder Público*. São Paulo: Saraiva, 2004.

DIAS, Francisco Mauro. *Poder Disciplinar – Sanções Disciplinares de Caráter Excepcional na Atualidade Administrativa Brasileira* (Tese para Prova de Habilitação à Livre Docência na Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1976).

DIAS, Jean Carlos. *O Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Método, 2007.

DUARTE, Écio Oto Ramos. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Jurídico: a Teoria do Direito em tempos de interpretação moral da Constituição*. São Paulo: Landy, 2006.

DÜRIG, Günter e MAUNZ, Theodor. *Grundgesetz Kommentar*. München: C.H. Beck, 1987.

FARIAS, Cristiano Chaves de. *Redescobrimo as Fronteiras do Direito Civil: uma viagem na proteção da dignidade humana* in *Boletim dos Procuradores da República*, nº 56, 2002.

FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas Públicas e a Realização dos Direitos Sociais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

FIGUEROA, Alfonso. *Teorias de Direito Neoconstitucionalistas* in *Anuário de Filosofia do Direito*, n 1, 2002.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. *O Papel do Juiz no Mundo Globalizado* in *Revista da Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 2ª Região*, nº 7, 2004.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina. *Políticas Públicas. A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GALDINO, Flávio. *Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de Responsabilidade e 'Impeachment'*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

GARBI, Carlos Alberto. *O Silêncio Inconstitucional* in *Revista de Direito Público*, nº 97, 1991.

GARCIA, Maria. *Políticas Públicas e Atividade Administrativa do Estado* in *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, nº 15, 1996.

GASOS, Iara Maria. *A Omissão Abusiva do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

GOMES, Luiz Roberto. *O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GOMES, Sérgio Alves. *Hermenêutica Jurídica e Constituição no Estado de Direito Democrático*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GOMEZ, José Maria. *Surpresas de uma Crítica: a propósito de juristas repensando as relações entre o Direito e o Estado* in *Crítica do Direito e do Estado*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

GOUVÊA, Marcos Maselli. *O Controle Judicial das Omissões Administrativas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GRECO FILHO, Vicente. *Da Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1986.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ética, Abuso do Processo e Resistência às Ordens Judiciais* in *Revista de Processo*, nº 102, 2001.

GUASTINI, Ricardo. *A Constitucionalização do Ordenamento Jurídico*. México D. F.: Fontamara, 2001.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Filosofia do Direito aplicada ao Direito Processual e à Teoria da Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HÄRBERLE, Peter. *Die Verfassung des Pluralismus*. Königstein: Athenäum, 1980.

HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp, 1992.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. *Dignidade Humana: princípio constitucional*. Curitiba: Juruá, 2006.

KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Jurisdicional no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um Estudo Comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LEAL, Rogério Gesta. *Jurisdição e Direitos Fundamentais*. Vol. I. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LIMA, Alcides de Mendonça. *O Princípio da Proibição no Código de Processo Civil* in *Revista de Processo*, nº 16, 1995.

LIMA, Marcelo Diógenes Xavier de. *A Omissão do Estado como Aplicador do Direito*. São Paulo: Edições Inteligentes, 2004.

LIMA, Marie Madeleine Hutyrá de Paula. *Obstáculos à Implementação dos Direitos Sociais* in *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, nº 33, 2000.

- LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. 3ª ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1975.
- MAIA, Antonio Carlos de Souza Cavalcanti. *Perspectivas Atuais da Filosofia do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e Século XXI: a integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Ação Civil Pública como Instrumento de Controle Judicial das Chamadas Políticas Públicas in Ação Civil Pública. Lei nº 7.347/85 – 15 Anos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- _____. *Tutela Específica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: os direitos sociais, sua defesa e a proteção contra a omissão in LTr: suplemento trabalhista, nº 167*, 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos*. 4ª ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *O Problema do Controle Judicial das Omissões Estatais Lesivas ao Meio Ambiente in Revista de Direito Ambiental, nº 15*, 1999.
- MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- _____. *Direito Constitucional. Teoria da Constituição*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- _____. *Direito Constitucional. Teoria do Estado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- _____. *Direito Constitucional. Teoria dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- _____. *Readequação Constitucional do Estado Moderno: transformações do conceito de Estado no Direito Constitucional do limiar do século XXI*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MOREIRA, Eduardo. *Neoconstitucionalismo: a invasão da Constituição*. São Paulo: Método, 2008.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- MORO, Sérgio. *Por uma Revisão da Teoria da Aplicabilidade das Normas Constitucionais in Revista de Direito Constitucional e Internacional, nº 37*, 2001.
- MOURA, Mario de Assis. *Meios de Sub-Rogação*. São Paulo: Saraiva, 1933.

MÜLLER, Jörg Paul. *Soziale Grundrechte in der Verfassung?* 2ª ed. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1981.

NOBRE, Francisco Silva. *Aspectos da Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: AABB, 1956.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *O Direito Brasileiro e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana in Revista dos Tribunais*, nº 777, 2000.

NUNES, Rizzatto. *O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. *Proteção Ambiental em Juízo. Omissão Administrativa: questões relevantes in Revista de Direito Ambiental*, nº 7, 1997.

_____. *Proteção Ambiental em Juízo: omissão administrativa in Revista Forense*, nº 349, 2000.

PERELMAN, Chaïm. *Droit, Morale et Philosophie*. Paris: Librairie Générale Droit et Jurisprudence, 1968.

_____. *Justice et Raison*. Bruxelles: Ferdinand Larcier, 1972.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *'Impeachment'*. Porto Alegre: Globo, 1965.

PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos Humanos e Princípio da Dignidade da Pessoa Humana in Revista do Advogado*, nº 70, 2003.

POZZOLO, Susanna. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Giuridico*. Vol. XLVII, Torino: Giappichelli, 2001.

RICHTER, Rui Arno. *Meio Ambiente Cultural: omissão do Estado e tutela judicial*. Curitiba: Juruá, 1999.

ROSENVALD, Nelson. *Dignidade Humana e Boa-Fé no Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2005.

RUIZ, Urbano. *A Utilização do Judiciário para Questionar e Obrigar a Administração a Desenvolver Políticas Públicas in Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 36, 2001.

SALLES, Carlos Alberto. *Ação Civil Pública contra as Omissões do Poder Público: limites e possibilidades in Processo Civil e Interesse Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANCHÍS, Luis Prieto. *Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial in Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 5, 2001.

SANTOS, Marília Lourido dos. *Interpretação Constitucional no Controle Judicial das Políticas Públicas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. *A Problemática dos Direitos Fundamentais Sociais como Limites Materiais ao Poder de Reforma da Constituição Federal in Direitos Fundamentais Sociais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. *Os Direitos Fundamentais Sociais na Ordem Constitucional. Em Busca dos Direitos Perdidos: uma discussão à luz do Estado Democrático de Direito in Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, nº 1, 2003.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHIER, Paulo. *Neoconstitucionalismo e Direitos Fundamentais* (Palestra proferida durante a "I Jornada de Direito Constitucional", promovida pelas Faculdades Integradas do Brasil - UniBrasil, Curitiba, 2004).

SILVA, José Afonso da. *A Dignidade da Pessoa Humana como Valor Supremo da Democracia in Revista de Direito Administrativo*, nº 212, 1998.

SILVA, Ovídio Baptista da. *Processo Cautelar*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SOUZA JÚNIOR, Adugar Quirino do Nascimento. *Meios de Coerção*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. *O Mandado de Injunção como Exemplo de Recepção de Direito in 1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. *Nota sobre as Dimensões do Direito Constitucional Comparado in Direito, Estado e Sociedade*, nº 14, 1998.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Ação Civil Pública e Outras Ações Coletivas: algumas observações in Revista dos Tribunais*, nº 788, 2001.

TORRES, Marcelo da Câmara. *Direitos Sociais*. Brasília: Senado Federal, 1987.

TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. *A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos in Teoria dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. *O Conceito de Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais in Revista de Direito Administrativo*, nº 177, 1989.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente Judicial como Fonte do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

VERDÚ, Pablo Lucas. *O Sentimento Constitucional: a aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.