



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS CAMPINA GRANDE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

PABLO RAYFF ARAÚJO FERREIRA

**A RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL NA PROMOÇÃO DA
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

**CAMPINA GRANDE-PB
2015**

PABLO RAYFF ARAÚJO FERREIRA

**A RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL NA PROMOÇÃO DA
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Trabalho de Conclusão de Curso ou
Dissertação ou Tese apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Gestão
Pública Municipal da Universidade
Estadual da Paraíba, como requisito
parcial à obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Mestre. Jean Patrício da
Silva.

**CAMPINA GRANDE-PB
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

F383r Ferreira, Pablo Rayff Araújo
A responsabilidade do gestor público municipal na promoção da dignidade da pessoa humana [manuscrito] / Pablo Rayff Araújo Ferreira. - 2015.
55 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública Municipal EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.
"Orientação: Prof. Me. Jean Patrício da Silva, EAD - Polo João Pessoa-PB".

1.Poder Executivo Municipal. 2.Dignidade da pessoa humana. 3.Reinterpretação da função do gestor. I. Título.
21. ed. CDD 350 981

PABLO RAYFF ARAÚJO FERREIRA

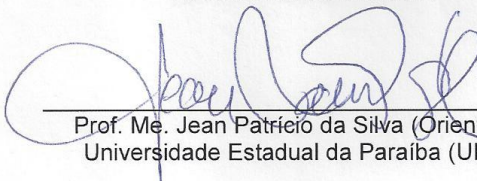
A RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL NA PROMOÇÃO DA
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Tese ou Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Gestão
Pública Municipal da Universidade
Estadual da Paraíba, como requisito
parcial à obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

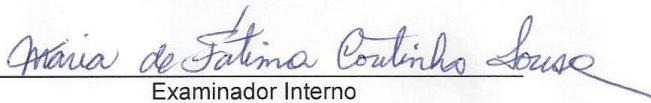
Área de concentração: Xxxxxxxx.

Aprovada em: 21/03/2015.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Jean Patrió da Silva (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Examinador Interno



Prof. Dra. Deliane Macedo Farias de Sousa
Faculdade Internacional da Paraíba (FPB)

A Deus, a minha família, aos meus amigos e a
boa música, DEDICO.

“O Estado existe para servir aos interesses do homem e para criar condições à conquista total de sua dignidade”. Kandel

RESUMO

A pesquisa monográfica objetivou analisar a importância do gestor público municipal para promoção da dignidade da pessoa humana, trazendo de forma clara e concisa o entendimento hodierno do ordenamento jurídico nacional, inclusive dos tribunais das mais altas instâncias, para que se observasse por quais balizas deve o gestor público orientar-se para bem desempenhar seu papel. Desse modo, verificou-se que o gestor público municipal, na qualidade de representante eleito pelo povo para reger o Poder Executivo Municipal, é responsável promover a dignidade da pessoa humana, efetivando os direitos fundamentais sociais mediante programas de governo e políticas públicas e, usando do poder discricionário abalizado pela Tese da Reserva do Possível e a Teoria do Mínimo Existencial para realização da disposição orçamentária. Diante da temática exposta, questionou-se: Qual a importância do papel do gestor público municipal na promoção da dignidade da pessoa humana? Hipótese: Verificando-se que considerável parcela dos direitos fundamentais sociais depende de políticas públicas para serem implementados no seio da sociedade, o gestor público contemporâneo deve, abalizando-se pela Reserva do Possível, pelo Mínimo Existencial e pela possibilidade de Controle Judicial das Políticas Públicas, priorizar a efetivação dos direitos sociais em detrimento dos demais, dando primazia a saúde, educação, etc., como corolários a garantia da dignidade da pessoa humana. Para alcançar estes objetivos foram utilizados os métodos bibliográfico, exegético jurídico e o da coleta de dados, que se efetivou por meio de pesquisa em documentos. Desse modo, reinterpretada a função do gestor público municipal, de forma agora a esta pautar-se na dignidade da pessoa humana, e, observadas as balizas supracitadas, observar-se-á uma governança que tenha como prioridades prover os direitos mais essenciais aos administrados. Constatou-se a importância do presente trabalho pela necessidade de compreender os institutos jurídicos que empregam uma nímia influencia na gestão pública hodierna, de forma a torna-la mais focada nas necessidades da população e evitar a malversação administração pública, e assim, tornando cediças as reais obrigações do administrador para com os administrados e os direitos destes em função daquele.

Palavras-chave: Poder Executivo Municipal. Dignidade da Pessoa Humana. Reinterpretação da Função do Gestor.

ABSTRACT

The monographic study aimed to analyze the importance of the municipal manager for the promotion of human dignity, bringing in a clear and concise manner the present-day understanding of the national legal system, including the courts of the highest instances, that was observed by which goals should the public administrator be directed to well perform their role. Thus, it was found that the municipal manager, as a representative elected by the people to govern the Municipal Executive Power, is responsible for promoting the dignity of the human person, effecting the fundamental social rights by government programs and policies and, using the discretion authoritative by the Thesis of the Possible Reserve and the Existential Minimum Theory to perform the budget provision. Given the exposed subject, was questioned: How important is the role of the municipal manager in the promotion of human dignity? Hypothesis: Checking that a considerable number of fundamental social rights depends on public policies to be implemented in society, contemporary public manager should determined by the Reserve Possible, by Existential Minimum and the possibility of Judicial Control of Public Policy prioritize the realization of social rights over others, giving priority to health, education, etc., as corollaries of the guarantee of human dignity. To achieve these objectives the bibliographic methods were used, legal exegetical and the data collection, which was accomplished through research in documents. Thus reinterpreted the role of the municipal manager, so now this shall be consistent with the dignity of the human person, and the above beacons observed a governance will be seen that has as priorities provide the most basic rights to citizens. It was noted the importance of this work by the need to understand the legal institutions that employ a few influence in today's public management in order to make it more focused on the needs of the population and prevent the bad practice of public administration, and thus making real the actual administrator's obligations to the administration and their rights on the basis of that.

Keywords: Municipal Executive. Human Dignity. Reinterpretation of the Management Function

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O PODER EXECUTIVO E OS DIREITOS SOCIAIS	13
2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS	13
2.2 DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: TEORIA E EFICÁCIA.....	16
2.3 A RESPONSABILIDADE DO PODER EXECUTIVO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	21
3 A RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL	26
3.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	26
3.2 A TESE DA RESERVA DO POSSÍVEL.....	29
3.3 O MÍNIMO EXISTENCIAL	32
4 O GESTOR PÚBLICO COMO PROMOTOR DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	36
4.1 CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	36
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROMOÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	39
4.3 A RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL NA ATUAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO.....	42
4.4 O GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL E A PROMOÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	46
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS.....	53

1INTRODUÇÃO

O progresso da humanidade no curso da história proporcionou a ocorrência de inúmeras transformações à vida em sociedade, provocando mudanças em seu cerne, bem como na estrutura do Estado, na qualidade de instituição responsável por velar pela ordem e o bem-estar daquela. No Brasil, após o advento da Constituição Federal de 1988, esta nação consagrou-se como a República Federativa do Brasil, um Estado Democrático de Direito governado pelo povo e para o povo.

Dentre as determinações constitucionais constata-se a obrigação do Estado promover a dignidade da pessoa humana, sendo uma obrigação comum a cada um dos seus Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo fazer valer a dignidade como fundamento desta nação. Assim, o Poder Executivo que é responsável por gerar, diretamente, alterações na estrutura social por meio de políticas públicas, deve proporcionar aos administrados o gozo dos direitos garantidos constitucionalmente, dentre eles, os direitos fundamentais sociais que carecem de prestações materiais para serem efetivados.

As prestações materiais, que proporcionam os direitos sociais a sociedade, tem um custo orçamentário para que possam ser ofertadas a população, fato que por vezes impede a eficácia dos direitos sociais em questão, entretanto esbarrando por vezes na ausência de recursos públicos. Dentro deste contexto, muitas vezes o exercício da função do gestor público é limitada pela existência/inexistência dos recursos necessários para implementar as políticas públicas, fato que abre discussões a este respeito com a Tese da Reserva do Possível, a Teoria do Mínimo Existencial e o Controle Judicial de Políticas Públicas.

A pesquisa ora proposta desenvolver-se-á tendo por desígnio a análise do Estado, por meio do gestor público municipal, como responsável por promover os direitos fundamentais sociais, orientado pelos institutos da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Possibilidade de Controle Judicial de Políticas Públicas, posto que estes, em conluio, devem nortear atuação do daquele, oportunidade em que deve ser reinterpretado formado da gestão existente para direcioná-la a promoção da dignidade da pessoa humana. Tais avaliações sendo feitas sob um

enfoque constitucional, doutrinário e jurisprudencial para melhor aliançar a temática abordada.

Objetiva-se com o presente trabalho monográfico, examinar os institutos jurídicos de maior influência sobre a atuação do gestor público municipal na hodiernidade, sabendo-se que a sua função, hoje mais do que nunca, é de suma importância para que haja qualidade de vida na sociedade, de forma a reinterpretar o seu papel como gestor e direcionar sua atuação para a promoção da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, apresentam-se o problema e a hipótese previamente levantados, quais sejam: De que forma, na atualidade, o gestor público municipal deve nortear-se para promover a dignidade da pessoa humana por meio do exercício da sua função? Hipótese: Constatando-se a influência dos institutos da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Possibilidade de Controle Judicial das Políticas Públicas na gestão pública, deve o Prefeito Constitucional, na qualidade de administrador do Município, direcionar sua atuação para garantir primeiramente a dignidade da pessoa humana.

Primar-se-á na pesquisa pela utilização dos métodos exegético-jurídico e bibliográfico, empregados por meio de técnicas de pesquisa documental, de forma a trazer à baila a compreensão das literaturas publicadas em Códigos, jurisprudências, livros, revistas e sites relativos ao tema trabalhado.

Para uma melhor abordagem do tema proposto, a pesquisa será estruturada em três capítulos, tratando o primeiro da relação entre o Poder Executivo e os Direitos Sociais, tratando da evolução histórica do Estado e seu papel na efetivação dos Direitos Sociais, de que forma estes direitos foram dispostos na Constituição Federal de 1988 e, a responsabilidade do Poder Executivo na promoção dos Direitos Sociais.

O capítulo seguinte discorrerá a respeito dos institutos jurídicos que atualmente demonstram tamanha influência sobre a laboração do gestor público, fazendo referência ao Princípio da Eficiência e sua relação com o modelo atual de gestão em uso na administração pública brasileira, destinando-se ainda um discurso explicativo quanto a Tese da Reserva do Possível e a Teoria do Mínimo Existencial.

Mais adiante, no capítulo conclusivo do presente trabalho, versar-se-á sobre possibilidade de realização do Controle Judicial das Políticas Públicas e da importância destas na promoção da dignidade da pessoa humana. Demonstrar-se-á

a influência que as teses citadas no capítulo segundo exercem diretamente sobre a atividade do gestor público e a relação do gestor público municipal com a promoção da dignidade da pessoa humana na sociedade.

Portanto, fundamental e relevante a presente pesquisa, pois, compreendida a influência dos citados institutos no exercício da função do gestor público municipal, e, observada a obrigação constitucionalmente imposta para que aquele promova os direitos fundamentais sociais, e atue direcionado pelo fundamento da dignidade da pessoa humana, abre-se possibilidade de reinterpretar sua função na sociedade e de direcioná-la de forma mais útil as reais necessidades da sociedade moderna. Assim, dar-se-á conhecimento ao administrador para melhorar seu desempenho, focando a gestão naquilo que, de fato, é essencial a sociedade, e conceder-se-á a esta o entendimento necessário para fiscalizar a gestão e cobrar os direitos que lhes são inerentes.

20 PODER EXECUTIVO E OS DIREITOS SOCIAIS

2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

O Estado é a instituição responsável por coordenar as relações desenvolvidas no seio da sociedade de forma a mantê-la em ordem, evitando excessos por parte da população, impedindo que prevaleça o desejo do mais forte sobre o mais fraco, e, com isto, o desrespeito a direitos. Utiliza-se o Estado, da lei, como instrumento de orientação das relações sociais, estando também ele a ela subordinado.

Sobre a fase pretérita ao surgimento do Estado Moderno, tratou de esclarecer Matias-Pereira (2010, p. 16) que:

Antes do surgimento do Estado moderno havia cinco formas de Estado: a sociedade nômade, cuja organização era muito primitiva; o Estado-cidade (ou cidade-Estado), que surge com a Grécia Antiga, cuja sociedade era bastante sofisticada; o império burocrático, que foi adotado na China; e o Estado feudal, que a partir dos excedentes agrícolas criou condições básicas para acelerar o dinamismo do mercado.

Em sua obra, *O Contrato Social*, Jean Jacques Rousseau descreve a formação do Estado a partir dos direitos das pessoas que convivem em sociedade, quando estas, abrindo mão de parcela deles, sujeitam-se as regras que lhes forem impostas pelo Estado como forma de manter da ordem social.

Apresentando comentários à obra de Jean-Jacques Rousseau - *Do contrato social* (1983), declara ainda Matias-Pereira (2010, p. 25) que:

O Estado surge para dirimir os conflitos sociais por meio de um contrato social, no qual os indivíduos se dispõem a alienar os seus direitos e liberdades em favor do Estado. Tal contrato é livremente estabelecido e a vontade do Estado equivaleria sempre à vontade dos indivíduos.

Colaborando com um pensamento bastante similar ao apresentado pelo que fora consolidado acima, Bonavides (2012, p. 115) aduz que:

O Estado moderno resume basicamente o processo de despersonalização do poder, a saber, a passagem de um poder de pessoa a um poder de instituições, de poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato para um poder de direito.

Partindo das premissas declaradas, entende-se que o Estado surgiu como instituição soberana para reger a sociedade, evitando o caos e estabilizando a vivência dos regidos, que encontraram nele a ordem necessária à sobrevivência. Com o surgimento do Estado a “lei do mais forte” dá lugar à lei, genérica, abstrata e aplicável a todos, sendo imposta por um ente diferente dos envolvidos em qualquer embate, a quem coube o ofício de dirimir conflitos sociais.

O Estado Absoluto foi o primeiro modelo de Estado a ser constituído, nele, o poder concentrava-se na pessoa do monarca, que exercia de forma ilimitada sobre o povo, com fundamento de que o tal poder provinha de origem divina, transferindo-se o poderio régio numa linhagem sanguínea consoante a hereditariedade.

Nesse período, o fato de haver um poder irrestrito nas mãos de um homem foi causa de diversas barbáries, motivo que, aliado a insatisfação popular, ensejou o nascimento do Estado Liberal, onde os poderes estatais seriam reduzidos, surgindo dessa conquista popular, os direitos negativos, que impediam a atuação do Estado de forma desmedida, bem como os direitos civis e políticos, signo da primeira dimensão de direitos humanos.

O Estado Liberal, também conhecido como Estado Mínimo, em contraposição ao poder máximo do seu antecessor, recebe tais nomenclaturas, pois nele os indivíduos possuem liberdade e independência, não estando submetidos ao poder de nenhuma outra pessoa, porém, estando todos os cidadãos sujeitos a lei.

Por Estado Mínimo, entende-se que é uma instituição com potencial para intervir apenas no que for estritamente necessário à garantia da liberdade e igualdade dos cidadãos, ficando as demais dimensões da vida em sociedade sob a regularização dela mesma.

O decurso do tempo, e o advento de crises, demonstrou que o supracitado modelo de Estado era insatisfatório ante os anseios sociais, como a carência da efetivação de vários direitos que apenas o Estado teria capacidade de proporcionar, a partir de que emergiu o Estado de Bem-Estar Social, Assistencial ou Social.

O Estado Socialera voltado para as necessidades da sociedade, atuou intervindo de forma positiva e benéfica junto ao povo, promovendo por meio de políticas públicas, o exercício de direitos sociais, culturais e econômicos, correspondentes aos direitos de igualdade, marca da segunda dimensão de direitos humanos.

Nesse contexto de redução dos poderes do Estado e aumento dos direitos dos governados, utilizando as premissas aristotélicas, Montesquieu esboçou a necessidade de repartir os poderes do Estado sob a égide de três órgãos distintos, a serem exercidos, de forma harmônica e independente, eliminando a problemática da concentração de poder a qual se contrapunha seu pensamento. Nas mesmas diretrizes acentua Lenza (2008, p. 291) sobre o tema:

O grande avanço trazido por Montesquieu não foi à identificação do exercício de três funções estatais. De fato, partindo deste pressuposto aristotélico, o grande pensador francês inovou, dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função corresponderia a um órgão, não mais concentrando-se nas mãos únicas do soberano.

A tripartição dos poderes é adotada pelo Brasil quando a Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, arremata que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, tendo como fundamento a teoria dos freios e contrapesos que traz equilíbrio à atuação harmônica dos poderes, mediante o exercício das funções típicas e atípicas. Impende ressaltar, por oportuno, que o princípio da separação dos poderes fora petrificado no art. 60, § 4º, III da CF/88, tornando-se impassível de abolição.

Nesse sentido, necessário se faz mencionar o entendimento de Costa (2014, p. 141) que preconiza, *in verbis*:

A divisão dos poderes consiste em princípio do Direito Constitucional e dos Estados Liberais-Democráticos, devendo constar nos textos constitucionais que os poderes, denominados Executivo, Legislativo e Judiciário, são independentes e harmônicos entre si. Existe uma superioridade política do Poder Público em relação a todas as demais pessoas e instituições dentro de sua base territorial, de modo que esta posição mais elevada, para não descambar em autoritarismo, precisa ser controlada. Para evitar uma tendência centralizadora, divide-se a soberania em três funções básicas e a estas se dar titulares diferentes.

Aliada ao fato dos Poderes Políticos estarem particionados em órgãos distintos, evitando a concentração de poder, está à prevalência da democracia, elevada a condição de caráter essencial do Estado; e ainda a manutenção dos direitos fundamentais de todas as pessoas, sinais característicos da quarta fase do Estado Moderno, o Estado Democrático de Direito.

Realizando abordagem sintética a respeito da evolução do Estado, preciosa a contribuição de Matias-Pereira (2010, p. 18) quando diz que:

Em síntese, o Estado Moderno é o resultado de uma evolução que teve início há mais de três séculos. A fase mais antiga é a Monarquia; a segunda fase do Estado Moderno é o Estado Liberal, criado em decorrência as Revoluções Liberais na França e na Inglaterra; a terceira fase do Estado Moderno, que surge no final do século XIX, com a crise do Estado Liberal, que não consegue mais responder às demandas sociais – fase em que surgem as ideologias de Direita (Facismo) e de Esquerda (Comunismo); na quarta fase surge o Estado Democrático Liberal, em função dos reflexos da crise econômica e social ocorrida em 1929, que muda a forma de atuação do Estado e amplia a democracia para a sociedade como um todo.

Inestimável mencionar que as mudanças atravessadas pelo Estado ao longo do tempo não extinguem por inteiro as características dos modelos que o antecederam, assim sendo, afastados os atributos indesejados e mantidos os benéficos ao desenvolvimento social, o Estado evoluiu resguardando as idiossincrasias que hoje o tipificam.

Imperioso ainda ressaltar que o Estado Democrático de Direito é modelo atualmente vigente na sociedade brasileira, conforme aduz o art. 1º da Constituição Federal de 1988, Estado este, sujeito às normas que criar, que, fundamentado na democracia, possibilita a participação popular na orientação da atuação estatal, além de garantir os direitos fundamentais da pessoa humana.

Dentre os Poderes Políticos que compõe a estrutura do Estado Democrático de Direito que é a República Federativa do Brasil, o Executivo é o que guarda maior afinidade com a noção ativa e atuante na sociedade, por exercer as funções sociais do Estado, promovendo diretamente e de forma visível, melhorias a população, dinamizando a estrutura social e produzindo bem-estar comum de forma a garantir o gozo dos direitos sociais aos que dele carecem.

2.2 DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: TEORIA E EFICÁCIA

A Constituição Federal de 1988, atual Carta Magna da República Federativa do Brasil, aborda diversos temas atinentes à vida em sociedade, entre eles, cabe destacar os direitos sociais, nela acastelados entre o rol dos direitos e garantias fundamentais, fruto de um processo de socialização no direito constitucional e nas responsabilidades do Estado, conforme dispõe Correia C. (2012, p. 34):

A socialização do direito decorrente do período pós-guerra e da crise de 1929 gerou mudanças no plano político, com a consequente intervenção estatal na vida privada que refletiu em um compromisso das Constituições modernas, e em razão do novo cenário, o Estado assumiu uma função intervencionista, bem como as Constituições passaram a fixar um rol de direitos sociais [...].

Ainda a respeito do intervencionismo estatal na efetivação dos direitos sociais, declara Filho I. (1999) que:

Os Direitos Sociais, dentro do quadro dos Direitos Fundamentais, pertencem ao grupo dos chamados "direitos positivos", ou seja, daqueles direitos a uma "prestação" do Estado ou do particular, diferentemente dos "direitos negativos", que dizem respeito à não intervenção do Estado.

A esse propósito, faz-se mister trazer à colação o entendimento do eminente Ramos (2013, p. 85) que assevera:

Cabe salientar que, tal quais os direitos de primeira geração (ou dimensão), os direitos sociais são titularizados pelo indivíduo contra o Estado. Nesse momento, são reconhecidos os chamados direitos sociais, como o direito à saúde, educação, previdência social, habitação, entre outros, que demandam prestações positivas do Estado para seu atendimento e são denominados direitos de igualdade por garantirem, justamente às camadas mais miseráveis da sociedade, a concretização das liberdades abstratas reconhecidas nas primeiras declarações de direitos.

Os Direitos Sociais, frutos da evolução histórica do Estado, assim como das diversas lutas que a sociedade travou para conquista-los, são reconhecidos como direitos inerentes a todo ser humano, garantindo as condições materiais necessárias ao gozo dos demais direitos, oportunidade em que assume o ente estatal a responsabilidade de provê-los, traço este que marca a transição das liberdades formais abstratas, do Estado Liberal, para as liberdades materiais concretas do Estado Social.

No intuito de definir o que seriam os citados direitos sociais, assevera Júnior (2011, p. 739-740) em sua doutrina de forma clara que:

Os direitos sociais são, em suma, aquelas posições jurídicas que credenciam o indivíduo a exigir do Estado uma postura ativa, no sentido de que este coloque à disposição daquele, prestações de natureza jurídica ou material, consideradas necessárias para implementar as condições fáticas que permitam o efetivo exercício das liberdades fundamentais e que possibilitam realizar a igualização de situações sociais desiguais, proporcionando melhores condições de vida aos desprovidos de recursos materiais.

Igualmente preciosa é a contribuição de Moraes (2013, p. 201) no sentido de precisa-los, quando diz que:

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização de igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1, IV, da Constituição Federal.

Conforme explanado pelos pensadores apontados, torna-se claro que os direitos sociais podem ser exigidos do Estado, posto que a Constituição o impôs a obrigação de promove-los, e que, são inestimáveis a todo ser humano, posto que possibilitam o desenvolvimento digno da vida, bem como o exercício dos demais.

Quanto ao fato dos direitos sociais terem sido consagrados como fundamentos do Estado Democrático pelo art. 1º da Constituição Federal de 1988, surge apenas uma tensão quanto ao artigo escolhido por este escritor, havendo mais coalizão em compreender os Direitos Sociais sob o pilar da dignidade da pessoa humana, inciso III, do que sob os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, inciso IV, mesmo porque, a função daqueles não é outra senão proporcionar uma vida pautada na dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988 elencou em seu artigo 6º o direito a educação, a saúde, a alimentação o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, bem como a assistência aos desamparados, como direitos sociais, compreendidos taxonomicamente dentro o rol dos Direitos e Garantias Fundamentais, reconhecendo sua excelência e inestimável valor, dado a sua essencialidade enquanto fomentadores da dignidade da pessoa humana.

Nesse diapasão, impende destacar o entendimento do ínclito Comparato (2013, p. 78-79) que aduz, *in verbis*:

Os direitos sociais englobam, de um lado, o direito ao trabalho e os diferentes direitos do trabalhador assalariado; de outro lado, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à educação; e, de modo geral, como se diz no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11), “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

O legislador constitucional ao positivar o direito no corpo da Carta Magna gerou normas de eficácia e aplicabilidade diferentes, sendo elas, conforme a tradicional doutrina de José Afonso da Silva, de eficácia plena, contida e limitada. As normas constitucionais de eficácia plena são as que produzem a plenitude dos efeitos nelas contidos sem necessidade de qualquer complementação por norma infraconstitucional, sendo detentoras de aplicabilidade imediata.

As normas constitucionais de eficácia contida também estão aptas a produzir a plenitude dos seus efeitos de forma imediata, entretanto, são passíveis de ter seu alcance reduzido. E, quanto às normas de eficácia limitada, estas não produzem a plenitude dos seus efeitos enquanto não houver uma lei integradora capaz de dar-lhes executoriedade, sendo assim de aplicabilidade mediata e eficácia reduzida, até que o legislador dê-lhes o complemento de que carecem.

Ainda quanto às normas de eficácia limitada, entende o citado jurista que podem ser de dois tipos, as normas constitucionais de princípio intuitivo ou organizativo, ou ainda, normas constitucionais de princípio programático. As normas de princípio organizativo criam organismos ou entidades; tecendo o legislador constituinte esquemas gerais de estruturação de órgãos, enquanto o legislador ordinário os estrutura em definitivo.

No que é pertinente aos direitos sociais, quando entalhados na constituição, foram gravados na forma de normas constitucionais de eficácia limitada, haja vista que carecem de prestações materiais para sua efetivação e exercício, que se dará com a atuação do legislador ordinário somada a posterior execução da políticas públicas por parte do gestor público.

As normas de princípio programático são normas de eficácia limitada que propõe políticas públicas ou programas de governo, visando segundo assevera a

doutrina de Meirelles Teixeira (1991 apud JÚNIOR; DIRLEY DA CUNHA, 2011, p. 170) uma:

[...] melhor distribuição de riqueza, planejamento econômico, proteção dos trabalhadores, da família, prestações positivas do Estado – o que deverá organizar-se para fornecer a todos, saúde, educação, assistência e previdências sociais, trabalho, etc.

Desse modo, a justiça social a que se destinam os direitos sociais pode apenas prosperar mediante prestações materiais, que são desenvolvidas com a atuação do Estado, sendo ele o principal destinatário da norma constitucional, dependendo tal ente da existência de recursos financeiros para assegurar a direitos como a saúde, a educação etc.

As prestações que são o objeto dos direitos fundamentais sociais correspondem a bens materiais que podem ser apreciados e considerados economicamente, que carecem da disponibilidade econômica do Estado para serem efetivados, por ser ele, a rigor, o principal destinatário da norma. (JÚNIOR; DIRLEY DA CUNHA, 2011, p. 741)

Para que a norma constitucional de eficácia limitada possa atingir o plano material, abandonando a abstração da letra da lei, faz-se necessário que o poder responsável pela gestão e administração pública adote medidas afirmativas, que venham sob as vestes de políticas públicas, e ainda que hajam condições financeiras propícias para tal finalidade.

A corroborar o exposto acima, insta transcrever o entendimento de Comparato (2013, p. 78) que preleciona:

Com base no princípio da solidariedade, passaram a ser reconhecidos como direitos humanos os chamados direitos sociais, que se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.

Destarte, dentro os poderes que compõe o Estado, aquele que guarda tais características é o Executivo, imbuído do dever de controlar a máquina pública direcionando-a rumo a garantir o bem-estar social, dando primazia ao interesse público, utilizando-se para isto das políticas públicas e dos programas de governo.

2.3 A RESPONSABILIDADE DO PODER EXECUTIVO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Considerando as linhas preliminares torna-se compreensível quais são os direitos sociais, de que forma eles estão dispostos no texto constitucional e a quem cabe a tarefa de empreende-los na sociedade, quem seja, o Estado, mediante seus poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, cada um segundo a sua competência.

Observando a evolução dos modelos de Estado até o vigente, vislumbra-se que o mesmo assumiu a responsabilidade por proporcionar os direitos sociais, como forma de garantir a dignidade da população, havendo neles as condições necessárias para o desenvolvimento dos demais.

Entendidas tais perspectivas nota-se que, segundo a engenharia constitucional, tripartidos os Poderes do Estado, dedicar-se-á, em competência típica, o Poder Legislativo a elaboração das leis, bem como a fiscalização; o Judiciário, ao julgamento das lides sociais, fundamentando-se na lei para tanto, e, ao Executivo, coube à administração da máquina pública, utilizando-se de todo o aparelhamento e de todas as prerrogativas estatais para promoção do bem-estar social.

A supracitada divisão é realizada para fins de efetividade dos poderes exercidos, de forma a haver especialização na área em que cada Poder desempenha sua competência, bem como para evitar a centralização do Poder Político, e, conseqüentemente, os malefícios que dela adviriam. No mesmo sentido disserta Costa (2014, p. 144) ao dizer que:

A divisão de poderes fundamenta-se, então, em três elementos: primeiro, a especialização funcional, isto é, cada órgão é especializado no exercício de uma função principal; o segundo, a independência orgânica, representada pela autonomia política, administrativa e financeira de cada órgão; e o terceiro, o sistema de freios e contrapesos, que faz com que cada Poder Político fiscalize o outro e tenha funções diversas de sua especialização funcional.

Acentua ainda quanto ao tema Filho J. (2013, p. 05), esboçando em breves linhas a finalidade de cada um dos Poderes ao dizer que:

Enquanto o ponto central da função legislativa consiste na criação do direito novo (*iusnovum*) e o da função jurisdicional descansa na composição de litígios, na função administrativa o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno.

A própria existência trina de poderes independentes e harmônicos de um Estado soberano demonstra a formação de um Estado Democrático de Direito, que, segundo Moraes (2013, p. 05) tem por características:

O Estado de Direito caracteriza-se por apresentar as seguintes premissas: (1) primazia da lei, (2) sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e que se concretiza na diferente natureza das distintas normas e em seu correspondente âmbito de validade; (3) observância obrigatória da legalidade pela administração pública; (4) separação de poderes como garantia da liberdade ou controle de possíveis abusos; (5) reconhecimento da personalidade jurídica do Estado, que mantém relações jurídicas com os cidadãos; (6) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional; (7) em alguns casos, a existência de controle de constitucionalidade das leis como garantia ante o despotismo do Legislativo.

Conforme se percebe do que foradelineado em linhas anteriores, os Direitos Sociais guardam notável e maior afinidade com os Poderes Legislativo e Executivo, posto que aquele, na condição de legislador, é quem dará a concretização que preliminarmente carecem, haja vista a limitação da norma constitucional que os conclama, e, apenas após isto, passará a égide do Executivo prover com prestações materiais o objeto de tais direitos.

Ao Poder Executivo, na divisão dos poderes estatais, é a quem compete às funções de Chefia de Estado, Chefia de Governo e Chefia da Administração Pública, relacionando-se o exercício das mesmas com o sistema de governo adotado pelo país, qual seja o sistema de governo presidencialista, marca da nítida separação dos poderes do Estado, onde há um presidente eleito de forma democrática pelo povo de uma nação.

Discorre Júnior (2011, p. 1053-1054) em sua obra que o Poder Executivo, no desempenho das funções de chefia de Estado, Governo e Administração:

Enquanto órgão que exerce a chefia de Estado, representa internacionalmente o Estado; enquanto órgão de chefia do Governo, dirige a vida política nacional, executando as políticas públicas adotadas pela Constituição e pelas leis; e enquanto órgão de chefia de Administração presta serviços públicos necessários para atender as necessidades coletivas.

Explicando a função administrativa do Poder Executivo, Filho M. (2005, p. 29) concebe que a mesma é:

[...] o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente, e que se faz sob o regime jurídico infralegal e submetido ao controle jurisdicional.

Portanto, para promoção dos direitos sociais, há de haver manifestação do representante do Poder Executivo, na condição de Chefe de Governo, seja este governo, local, estadual ou mesmo nacional, havendo em cada uma dessas esferas um chefe de governo, respectivamente, o Prefeito, o Governador e o Presidente da República.

O Brasil adotou na divisão do seu território a forma federativa de estado, havendo territórios autônomos dotados de governo próprio, correspondendo aos Estados, que, diferentemente da União, não possuem soberania. Entretanto, a federação brasileira é considerada anômala dada à existência dos municípios - entes também dotados de governo autônomo - que estão situados dentro do espaço territorial dos estados federados.

Manifestando-se no mesmo sentido, Alexandrino e Paulo (2009, p. 14), expõe que:

A Constituição Federal de 1988 adotou como forma de Estado o federado, integrado por diferentes centros de poder político. Assim, temos um poder político central (União), poderes políticos regionais (estados) e poderes políticos locais (municípios), além do Distrito Federal, que, em virtude da vedação constitucional à sua divisão em municípios, acumula os poderes regionais e locais (CF, art. 32, § 1º). No Brasil a forma federativa de Estado constitui cláusula pétrea, insuscetível de abolição por meio de reforma constitucional (CF, art. 60, § 4º, I).

Nota-se que existe o Poder Executivo em três planos distintos com competências similares, porém de abrangências diversas, quais sejam, o Executivo Federal, representado pelo Presidente da República, responsável pelos interesses da nação, o Executivo Estadual, representado pelos Governadores dos Estados, responsável pelos interesses concentrados no território estadual, e o Executivo

Municipal, representado pelo Prefeito Constitucional que é competente para lidar com atividades de âmbito local.

Alcançada tal compreensão percebe-se que, seguindo a arquitetura constitucional, as políticas públicas capazes de dar efetividade aos direitos sociais advirão das três dimensões governamentais, havendo responsabilidade complementar nas três esferas do poder para proporcionar os referidos direitos.

Prova disso é que a Carta Magna retrata em seu art.23 as matérias em que se operará competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, podendo-se claramente vislumbrar dentre elas os mesmos direitos dispostos em seu art. 6º, fazendo preciosa a sua transcrição:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.(grifo nosso)

Há ainda que ser ressaltado, dentre as impressões deixadas pelo referido artigo, a obrigação de impulsionar o desenvolvimento, sem prejudicar o bem-estar em âmbito nacional, havendo lei complementar responsável por normatizar a cooperação entre as esferas locais, estaduais e nacional do poder executivo.

Nos demais artigos constitucionais em que há referências as competências administrativas dos entes citados, observa-se sempre a presença de direitos pertencentes ao conjunto já discriminado como de direitos sociais, fato que apenas corrobora o entendimento de que o constituinte originário deixou a cargo dos gestores públicos o empreendimento de tais direitos.

3A RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL

3.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Para que se alcance a exata compreensão a respeito da atuação do Poder Executivo na promoção dos Direitos Sociais, imperioso destacar os prismas sob qual se orienta a Administração Pública, principalmente no que é pertinente a matéria principiológica que a norteia.

No caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 estão explicitados os Princípios Constitucionais da Administração Pública, quais sejam, o Princípio da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência. Para melhor compreensão, segue o texto *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Além dos princípios explícitos, existem outros que se encontram implícitos no texto constitucional, destacando-se, o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público, esses dois como grandes maestros do Direito Administrativo, capitaneando os demais.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público prega a superioridade do interesse público sobre o privado, oportunidade em que goza a Administração Pública de prerrogativas diversas para que haja a primazia do interesse público sobre qualquer particular, sendo ele essencial para vida em sociedade.

Todavia, diferentemente do referido no parágrafo anterior, o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público limita a atuação do Poder Público, impondo-lhe que suas ações devem ser direcionadas rumo ao bem-estar social e ao interesse público, impedindo que a vontade dos gestores prevaleça sobre a necessidade pública.

Quanto aos princípios constitucionais em relevo, o Princípio da Eficiência orienta o trabalho da Administração Pública no sentido de vê-la proporcionar bem-estar aos administrados, utilizando-se para isto da forma menos onerosa para os cofres públicos, e ainda dos meios mais eficazes, para que o serviço disposto ao público seja bem prestado.

O Princípio da Eficiência foi acrescentado no art. 37, caput, da Constituição Federal, tornando-se um dos pilares da Reforma Administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial destinada a realização de um controle dos resultados na atuação estatal. (MAZZA; Alexandre, 2011, p. 95)

A Administração Gerencial é um modelo de administração voltado para obtenção de resultados, extirpando processos burocráticos e estagnadores em detrimento de uma maior celeridade da realização dos atos e obtenção dos fins a que eles se direcionavam. Nesse mesmo sentido, direciona MAZZA (p. 31-32):

A administração gerencial (ou governança consensual) objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de resultados, em detrimento de processos e ritos, estimulando a participação popular na gestão pública.

Diversos institutos de Direito Administrativo refletem esse modelo de administração gerencial como o princípio da eficiência, o contrato de gestão, as agências executivas, os instrumentos de parceria da Administração, a redução de custos com pessoal, descentralização administrativa etc.

Nesses termos, em decorrência do Princípio da Eficiência, surge para o Estado a obrigação de prestar o serviço público com eficiência e para o administrado o direito de recebê-lo com qualidade e higidez, havendo ainda que ser acrescentada, outra visão bastante elucidativa quanto ao princípio em comento, que é a apresentada por Moraes (2013, p. 341):

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e o fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais a população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Essa prestação de serviços sociais a que se refere o autor faz-se por meio de políticas públicas que, mediante a prestação de serviços públicos, proporcionam o gozo de diversos direitos sociais, sendo o conceito de serviços públicos diretamente influenciado pela noção de Estado, pela época e pela relação entre o Estado e a sociedade. (MATIAS-PAREIRA; José, 2009, p. 10)

Em síntese, em explanação clara a respeito do tema, Bastos (2002, p.254) define serviços públicos:

O serviço público consiste no conjunto de atividades que a Administração presta visando o atendimento de necessidades que surgem exatamente em decorrência da vida em social, própria do homem, embora também atendam interesses individuais. Trata-se, portanto, fundamentalmente da satisfação de algo que emerge da vida em sociedade.

Tanto os serviços quanto às obras públicas são, conforme Costa (2014, p. 364), atividades “exercidas por meio de políticas públicas, cujas condições permitem que o Estado interaja com a sociedade e com os interessados, na formulação, na gestão e na avaliação, em determinados serviços e obras”.

No mais, observa-se a direta relação do princípio da eficiência e da atuação do Poder Executivo na efetivação dos Direitos Sociais, utilizando-se este Poder, conforme já discorrido, de políticas públicas e, também, dos serviços públicos como seu instrumento. “É pelo serviço público que a Administração atinge o ápice de sua razão de ser, na medida em que se converte em prestadora de um serviço, vale dizer, de uma comodidade materialmente apreciável, avaliável para a coletividade”. (BASTOS, 2002, p. 256)

À vista disso que fora afirmado atina-se para a realidade de que a vida em sociedade traz com si determinadas carências que não podem ser supridas em sua totalidade, todavia, àqueles que sendo hipossuficientes não puderem auto provê-las, terão direito de tê-las suprimas por meio de alguma prestação do Estado, posto que ele está obrigado a isto, para tanto, necessário se faz que prestações matérias positivas sejam ofertadas pelo Estado aos necessitados, sendo providas por políticas públicas e serviços públicos, estes, devendo ser desenvolvidos com bastante eficiência, para que o máximo de direitos possíveis sejam garantidos e efetivados, emperrando-se apenas quando da inexistência de recursos.

3.2 A TESE DA RESERVA DO POSSÍVEL

Conforme fora apreciado em linhas pretéritas, os Direitos Sociais são, em regra, dispostos constitucionalmente na condição de normas de eficácia limitada, motivo pelo qual carecem de normas ordinárias que as complemente. Tais normas são de caráter programático, veiculando políticas públicas, que tornarão exercitáveis aqueles direitos mediante prestações materiais, apenas assim alcançama efetividade pretendida.

Desse modo, inegável a direta correlação entre as prestações matérias dos direitos sociais e o custo para isso necessário, demonstrando que, para além do aparato legal e político, reclamam os Direitos Sociais também recursos públicos para atingirem o plano material. Assim vociferam Mendes e Branco (2012, p. 678):

A dependência dos recursos econômicos para efetivação dos direitos de caráter social leva parte da doutrina a defender que as normas que consagram tais direitos assumem a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornar exigíveis.

Bastante elucidativas as palavras de Correia L. (2010, p. 95):

Seria uma ingenuidade inaceitável defender que a efetivação dos direitos sociais em nada tem a ver com a questão orçamentaria. Garantir a um particular um direito subjetivo significa dar-lhe meio de exigir a prestação daquele direito frente ao Estado, o que resultará, de forma incontestes, em dispêndios ao erário público, por mais diminuta que possa parecer essa garantia.

As políticas públicas são o instrumento de ação do governo, o meio pelo qual são efetivados os direitos fundamentais, e, notadamente, os direitos fundamentais sociais; são as políticas públicas, programas desenvolvidos sob a orientação do governo, tendo por finalidade trazer as disposições constitucionais do plano abstrato para o plano concreto e material. (CORREIA; Lorena Aragão, 2010, p. 91)

Portanto, a ausência de recursos públicos para desenvolvimento das políticas públicas, tem sido a vilã dos anseios da sociedade, privando-a de direitos essenciais, e, conseqüentemente, de considerável parcela da sua dignidade. Dessa maneira,

“admite-se aqui, de plano, que tratar de políticas públicas tem repercussão financeira, atingindo as matrizes orçamentárias do Estado, haja vista que os direitos prestacionais tem um custo”. (CORREIA; Lorena Aragão, 2010, p. 95)

Considerando tais aspectos, um pressuposto lógico da efetivação dos Direitos Sociais por meio das prestações materiais é a existência de recursos públicos que as subsidiem. Em que pese o fato de haverem custos, não há uma incessável fonte de recursos, fato que de *per si* por vezes obsta a propagação de políticas públicas.

Como forma de explicar o esgotamento e a indisponibilidade financeira do Estado, motivo da não efetivação dos Direitos Sociais pretendidos pela população, surge a Tese da Reserva do Possível, de modo a justificar o não cumprimento das obrigações que são impostas ao Estado pela Carta Magna.

A tese em consideração enuncia que o Estado só está obrigado a cumprir com suas obrigações dentro do que for possível, e, por não ter condições de exceder seus próprios limites, não lhe é exigido realizar o que está para além das suas forças.

Em sua doutrina, Filho J. (2013, p. 47), traz a seguinte explicação para referida:

Incide aqui o que a moderna doutrina denomina de reserva do possível, para indicar que, por vários motivos, nem todas as metas governamentais podem ser alcançadas, principalmente pela costumeira escassez de recursos financeiros. Somente diante dos concretos elementos a serem sopesados ao momento de cumprir determinados empreendimentos é que o administrador público poderá concluir no sentido da possibilidade de fazê-lo, à luz do que constitui a reserva administrativa dessa mesma possibilidade. Por lógico, não se pode obrigar a Administração ser instada a demonstrar tal impossibilidade; se esta inexistir, não terá como invocar em seu favor a reserva do possível.

Compreendido o que anuncia a tese em apreciação, nota-se que, nos últimos anos, passou a mesma a servir de escusa para incompetência da Administração Pública, como frágil argumento ante a má gestão esboçada por vários agentes políticos das três esferas do Poder Executivo nacional.

A reserva do possível, por ser a única escusa existente ante a não promoção dos direitos sociais ao não cumprimento das determinações constitucionais, passou a ser utilizada de forma errônea pelos gestores públicos, que se escudando na citada tese, tentaram justificar sua má administração, maculando a idoneidade da mesma, de forma que, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça em contraposição a descabida alegação. Tal inferência constata-se pelo seguinte

trecho do Recurso Especial Nº 1.185.474 – SC (2010/ 0048628-4), tendo por Relator o Min. Humberto Martins:

Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, os gastos com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade.

Essa escolha quanto à alocação dos recursos públicos insere-se no campo da discricionariedade do administrador, estando ele, incumbido da gestão orçamentária governamental, tendo inclusive, por conta do Poder Discricionário da Administração Pública, margem de escolha dentro das possibilidades que lhe foram dispostas por lei.

Discorrem de forma clara quanto à necessidade de realizar alocação dos recursos, Mendes e Branco (2012, p. 678):

Assim, em razão da inexistência de suportes financeiros suficientes para a satisfação de todas as necessidades sociais, enfatiza-se que a formulação das políticas sociais e econômicas voltadas à implementação dos direitos sociais implicaria, invariavelmente, escolhas alocativas. Tais escolhas seguiriam critérios de justiça distributiva (o quanto disponibilizar e a quem atender), configurando-se como típicas opções políticas, as quais pressupõem “escolhas trágicas” pautadas por critérios de macrojustiça. É dizer, a escolha da destinação de recursos para uma política e não para outra leva em consideração fatores como o número de cidadãos atingidos pela política eleita, a efetividade e eficácia do serviço a ser prestado, a maximização dos resultados etc.

As escolhas do gestor público, que vão preferir uns direitos em relação a outros, são “escolhas trágicas” a serem feitas, que devem ter como parâmetro a dignidade da pessoa humana. Assim manifesta-se o Ministro Relator Celso de Mello no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337 São Paulo, pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal:

A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência

de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental.

Outrossim, considerando tais perspectivas, concebe-se que, a Tese da Reserva do Possível é bem capaz de ser utilizada pela Administração Pública para justificar a ausência de políticas públicas ou a não efetivação de determinados direitos sociais, quando, de fato, não houverem recursos disponíveis para isto, todavia, não será, quando, a escassez das finanças dá-se por malversação da sua função de gestor, que, de forma desprestigiada, escolheu utilizar os recursos em políticas não essenciais a manutenção da dignidade da pessoa humana.

Nesse passo, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento de Júnior D. (2011, p. 768) que preleciona:

Anote-se, ademais, que o Estado é, indiscutivelmente, uma estrutura ordenada com vistas a servir a coletividade e prover a pessoa humana das condições materiais mínimas de existência. A Constituição brasileira de 1988, nesse particular, é nitidamente confessa quando alçou o homem à condição de fim, e o Estado de meio necessário a garantir a felicidade humana e o bem-estar de todos. Por isso mesmo que, no art. 3º de seu texto, ela fixou como objetivo fundamental do Estado, entre outros, construir uma sociedade justa, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, elegendo direitos fundamentais – a partir da perspectiva de que a dignidade da pessoa humana é fundamento nuclear da organização estatal – como o centro do sistema político e jurídico e o alvo prioritário dos gastos públicos e previsões orçamentárias. Nesse contexto, a reserva do possível só se justifica na medida em que o Estado garanta a existência digna de todos. Fora desse quadro, tem-se a desconstrução do Estado Constitucional de Direito, com a total frustração das legítimas expectativas da sociedade.

Há um atual consenso no sentido de que a indisponibilidade de recursos não deve afetar a um seleto grupo de direito que compõe um mínimo necessário a garantia da dignidade da pessoa humana, nesses termos, surge o conceito de Mínimo Existencial intocável e “inabarcável” até mesmo pela Tese da Reserva do Possível sob pena de farpear a dignidade essencial da vida humana.

3.3 O MÍNIMO EXISTENCIAL

Observou-se em linhas passadas que é indissociável o debate orçamentário quando se trata de direitos sociais, posto que estes são decorrentes de prestações

matérias que requerem um custo, e que, todavia, os recursos não são ilimitados, fato que, algumas vezes, justifica a sua não efetivação, conforme a Tese da Reserva do Possível.

A Teoria do Mínimo Existencial é um limite para a conduta do Estado de não proporcionar determinados direitos, defendendo ela que, não há qualquer justificativa escusável para não efetivação de determinados direitos que compunham um mínimo necessário para garantia da dignidade da pessoa humana. Esse conjunto mínimo de direitos que seriam necessários para garantir uma vida digna são o rol acastelado pela Teoria do Mínimo Existencial.

Embora seja bastante debatida pela doutrina, a Teoria do Mínimo Existencial não encontra consenso quanto aos direitos nela embutidos, havendo posicionamentos variados, geralmente incluindo, dentre os Direitos Sociais, o direito à saúde, a educação, assistência aos desamparados e acesso à justiça como o rol de direitos que devem ser incondicionalmente prestados pelo Estado, não cabendo qualquer alegação de indisponibilidade orçamentária.

Todavia, mesmo que exista acordo quanto a real definição de um mínimo existencial, determinadas prestações materiais, que foram incumbidas ao Estado pelo constituinte, são cardinais para manutenção da vida humana com dignidade. “Sempre que a vida humana, e a personificação do homem (em contraposição a coisificação do homem) estiverem em risco, poderá o intérprete aquilatar a presença do mínimo existencial”. (OLSEN; Ana Carolina Lopes, 2012, p. 318)

Em consistente posicionamento, apresenta Giovanni Bigolin (2004, p. 5) a seguinte definição quanto à supracitada teoria, em que consiste o mínimo existencial no “conjunto formado pela seleção dos direitos sociais, econômico e culturais considerados mais relevantes, por integrarem o núcleo da dignidade da pessoa humana, ou porque decorrem do direito básico da liberdade [...]”.

Reforçando a citada definição está a apresentada por Ana Paula de Barcellos (2002 apud OLSEN; Ana Carolina Lopes, 2012, p.320) para quem o mínimo existencial corresponde a um:

[...] subconjunto dentro dos direitos sociais, econômicos e culturais menor – minimizando o problema dos custos – e mais precioso – procurando superar a imprecisão dos princípios. E, mais importante, que seja efetivamente exigível do Estado.

Interessante é também compartilhar o posicionamento apresentado por Sarmiento (2008 apud CORREIA; Carlos Eduardo Nobre, 2012, p. 104) quando defende que:

[...] o mínimo existencial não pode ser assegurado de forma incondicional, sem considerações quanto ao custo da universalização das prestações demandadas, sendo que deve ser feita uma ponderação, de modo que quanto mais indisponível se demonstras a prestação estatal, maior o ônus do Estado em negar o direito social. A título de exemplificação esclarece ser impossível justificar a negativa de fornecimento de saneamento básico, quando o Poder Público realiza gastos com publicidade e obras faraônicas.

Realizando a correlação entre o pensamento acima disposto e o que fora anteriormente esboçado a respeito da tese da reserva do possível, nota-se que o mínimo existencial não pode ser desprezado sob a justificativa de ausência de recursos, quando direitos que demandem prioridade estejam sendo preteridos em função de gastos que deveriam estar em segundo plano, não cabendo nesse caso o uso da citada tese em desrespeito ao mínimo existencial.

Pinça-se do que fora exposto que a teoria do mínimo existencial promove uma elevação de determinados direitos fundamentais sociais, como forma de preservar a dignidade da pessoa humana e colocar-lhes em posição de prioridade ante os demais, que, mesmo gozando de suma importância, não gozam da mesma essencialidade. A título de exemplo os gastos realizados no âmbito da saúde devem ser priorizados em detrimento de gastos com patrocínios de eventos culturais, devendo sobrepujar-se a manutenção vida em relação à promoção cultural.

Com isso, não se entenda de forma errônea que o mínimo existencial equivale a um “pacote de sobrevivência” em forma de direitos, nesse sentido, preleciona o Ministro Humberto Martins, quando relator do Recurso Especial Nº 1.185.474 – SC (2010/ 0048628-4), destacando-se o seguinte trecho:

O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social.

Também por esse prisma é o entendimento de Clève(2003 apud OLSEN; Ana Carolina Lopes, 2012, p.321) acentuando que:

O conceito de mínimo existencial, do mínimo necessário e indispensável, do mínimo último, aponta para uma obrigação mínima do poder público, desde logo sindicável, tudo para evitar que o ser humano perca sua condição de humanidade, possibilidade sempre presente quando o cidadão, por falta de emprego, de saúde, de previdência, de educação, de lazer, de assistência, vê confiscados seus desejos, vê combatida sua vontade, vê destruída sua autonomia, resultando num ente perdido num cipoal das contingências, que fica à mercê das forças terríveis do destino.

O entendimento a respeito de tais concepções deve conduzir o gestor público a administrar o orçamento de público no sentido de privilegiar a dignidade de pessoa humana, valorizando o conjunto do mínimo existencial e deixando em segundo plano os demais, devendo estes, se necessário, perecerem em função daqueles.

Pelos presentes motivos considera-se de nímia relevância a reflexão a respeito da Teoria do Mínimo Existencial, sendo ela comprometida com a manutenção da dignidade de pessoa humana no ceia da sociedade, além de requerer do Estado que cumpra aquilo a que está obrigado, ainda que para isso, tenha que privilegiar determinados direitos em função de outros, sendo tal situação tida como transitória, posto que o conteúdo obrigacional constitucionalmente atribuído ao Estado o impõe o cumprimentotodos.

40 GESTOR PÚBLICO COMO PROMOTOR DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

4.1 CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Interessante ainda retratar a possibilidade de realização do controle judicial das políticas públicas, situação que, após as tensões dialéticas, tornou-se acalmada com o entendimento do Supremo Tribunal Federal entendendo-a como legítima.

O Controle Judicial de Políticas Públicas é a atuação do Poder Judiciário na esfera do Poder Executivo, posto que este é o responsável pela promoção de políticas públicas.

Entendendo que as políticas públicas são o instrumento, o mecanismo utilizado pelo Estado - na pessoa do Poder Executivo - para que sejam implementados no cerne da sociedade os direitos constitucionalmente garantidos a todos os cidadãos, tais direitos são, predominantemente, os direitos sociais, que carecem de prestações positivas para tornarem-se efetivos.

O Poder Executivo, personificado pelo gestor público em cada esfera deste Poder, seja federal, estadual ou municipal, tem o dever de utilizar de todos os recursos inerentes a máquina pública para desenvolver políticas capazes de proporcionar os direitos sociais aos administrados, contudo, por vezes, vê-se que pelos mais diversos motivos tal fato não ocorre.

Enquanto guardião da justiça, deve o Poder Judiciário conhecer as demandas que lhe forem apresentadas, sendo este também um direito constitucional fundamental que resguarda os direitos da sociedade de qualquer ameaça ou lesão que atentem contra eles.

Esposem-se as considerações de Correia C. (2012, p. 86) quando afirma:

O Estado reservou o exercício da função jurisdicional para si, atuando na solução de conflitos sociais, aplicando a norma jurídica ao caso concreto. Por meio da ação se provoca a jurisdição que é exercida através do processo. O art. 5º, XXXV, da Constituição da República assegura a todos o acesso à tutela de um direito de forma preventiva ou reparatória, que configura verdadeiro direito público subjetivo exercitável até mesmo contra o próprio Estado.

Quando o Poder Executivo, por não efetivá-lo, vergasta um dos direitos sociais inerentes a todo ser humano, surge para o prejudicado o direito de buscar ante o Poder Judiciário a efetivação do seu direito como forma de acastelar a dignidade da pessoa humana e as determinações constitucionais.

A partir deste momento, quando provocado pelo popular prejudicado, o Poder Judiciário poderá determinar que o Poder Executivo adote uma conduta positiva no sentido de saciar a necessidade em questão, posto que originalmente esta obrigação lhe fora imposta pela Constituição e, o Poder Judiciário apenas cobrou-lhe o cumprimento, sem que isto importe em invasão de um poder na competência do outro.

Embora por tempos tenha-se entendido de forma contrária a realização do controle judicial das políticas públicas, erguendo-se como fundamentos a invasão de um poder na competência do outro e que tal fato haveria de ferir o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, o ordenamento jurídico nacional atualmente emana posicionamento plenamente favorável à citada intervenção, e, nesse sentido, compartilha-se a seguinte trecho da decisão proferida na ADPF-MC 45/DF, relator Celso de Mello, DJ 29.4.2004:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, 'Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976', p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Em observância ao entendimento jurisprudencial colacionado, verifica-se que o Poder Judiciário, enquanto responsável por escudar a constituição, deve, quando provocado a respeito de direitos sociais não efetivados pelo Estado, manifestar-se no sentido de vê-los proporcionados a sociedade, não configurando tal atitude uma imiscuição infundada.

Em conformidade de essência ao posicionamento já esboçado, Silva e Weiblen (2007, p. 50) também assentem a respeito da atuação do Poder Judiciário no sentido de garantir direitos fundamentais sociais, dizendo:

Nesse diapasão, cabe ao Judiciário assumir um papel mais politizado, de forma que não apenas julgue o certo e o errado conforme a lei, mas sobretudo examine se o poder discricionário de legislar está cumprindo sua função de implementar os resultados objetivados pelo Estado Social. Ou seja, não se atribui ao Poder Judiciário o poder de criar políticas públicas, mas sim a responsabilidade de compelir a execução daquelas já estabelecidas nas leis constitucionais ou ordinárias. Dessa forma, exige-se um judiciário “intervencionista” que realmente ousa controlar a falta de qualidade das prestações dos serviços básicos e exigir a concretização de políticas sociais eficientes, não podendo as decisões da Administração Pública se distanciarem dos fins almejados pela Constituição.

Malgrado a mais recente referência tenha apenas tocado de forma expressa no Poder Legislativo, quanto ao Poder Executivo, caberá ao Judiciário analisar se este alocou os recursos que dispõe conforme determina a Constituição Federal, sendo respeitados os limites formais e materiais, ou se a escassez orçamentária foi fabricada de forma que tornou indisponível de consecução os direitos sociais.

Todas as colocações esposadas confirmam a legitimidade do Poder Judiciário para intervir no âmbito de atuação do Poder Executivo, para que este, respeitando e observando os dizeres das leis constitucionais e ordinárias, possa dar efetividade aos direitos sociais, por meio de políticas públicas que gerem prestações positivas.

Essa relação demonstra certo grau de policiamento ao qual o Poder Executivo passou a sujeitar-se após a consolidação deste controle judicial das políticas públicas, de forma que, o gestor público contemporâneo, deve cumprir seu papel não apenas evitando as lástimas que lhe impõe a lei, a exemplo das consequências trazidas quanto configurada improbidade administrativa, infração as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal etc; devendo agora também preocupar-se com o fato de não ter o Judiciário determinando qual seria a forma mais correta de administrar.

Cabe aos Administradores Públicos compreender que, a partir do momento em que seus erros possibilitam ao Judiciário intervir na gestão por eles exercida, tornar-se claro e incontestado sua incompetência na condição de administradores, haja vista que as suas escolhas equivocadas e malversadas deram azo a tal intervenção.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROMOÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A Assembleia Nacional Constituinte, na qualidade de Poder Constituinte Originário e legislador constitucional, demonstrou de forma bastante explícita sob quais pilares amoldar-se-ia a República Federativa do Brasil, elencando já no art. 1º da Constituição Federal de 1988 os seus fundamentos. Diz *in verbis* a letra constitucional:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

A Dignidade de Pessoa Humana é uma conquista histórica, e o seu reconhecimento baseia-se no sacrifício de incontáveis pessoas ao longo da comunidade mundial, para que fossem garantidos direitos fundamentais a todo ser humano.

A relação entre os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana é inexorável, são indissociáveis pela mútua necessidade que os caracteriza, encontrando, ambas, a seguinte definição por Correia L. (2010, p. 85):

A dignidade da pessoa humana, portanto, apresenta-se como fundamento de onde decorrem todos os outros direitos fundamentais. No entanto, trata-se de um conceito aberto, impossível de ser delimitado. O mesmo ocorre com os direitos fundamentais, de maneira que se torna praticamente impossível precisar os direitos fundamentais e as normas de direitos fundamentais existentes em dado ordenamento jurídico.

Tratando sobre o mesmo enlace que envolve a dignidade e os direitos fundamentais, posicionou-se Jorge (2009 apud CORREIA; Lorena Aragão, 2010, p. 85) ao dizer que:

Não há um critério material suficiente e definitivo para se estabelecer o que sejam e quais sejam os direitos fundamentais. O mais perto que se chegou disso foi por meio da dignidade humana. De acordo com esse critério de distinção, os direitos fundamentais são todos aqueles constitucionalmente

assegurados que visam a proteger, assegurar, implementar ou promover a dignidade da pessoa humana.

Por conseguinte, sob a disciplina de Stolze (2011, p. 74) que, enquanto princípio, a dignidade da pessoa humana caracteriza-se por ser metaindividual, traduzindo um “valor fundamental de respeito à dignidade humana, segundo as suas possibilidades e expectativas, patrimoniais e afetivas, indispensáveis a sua realização pessoal e a busca da felicidade”.

O princípio em questão exige que seja feita uma releitura dos institutos jurídicos, para que sob o seu prisma, a realização dos atos jurídicos ou sociais voltem-se para a garantia da dignidade da pessoa humana em todas as searas do poder estatal.

Consolidado como um princípio, a dignidade da pessoa humana representa um dos maiores avanços do ordenamento jurídico nacional, e por tamanha proporção, não se conteve apenas no âmbito constitucional, irradiando por todos os ramos do Direito Brasileiro, bem como a toda estrutura do Estado e de cada um dos Poderes que o compõe, lastreando-se pelo Legislativo, Judiciário e pelo Executivo em sua Administração Direta e Indireta.

É Essencial também ressaltar que, o princípio da dignidade da pessoa humana atribui valor e significado ao ser humano simplesmente pela sua existência, estando-o intimamente apenso a noção de direitos e garantias fundamentais como mínimo necessário para a consecução de uma existência digna. Seguindo esse entendimento declara Teixeira (2005, p. 62) que:

A ideia de dignidade da pessoa humana está intrinsecamente vinculada à noção de direitos fundamentais, nas suas mais amplas dimensões, que se completam mutuamente: individual, política e social. O conjunto desses direitos visa assegurar à pessoa humana a satisfação de suas necessidades, para que se realize enquanto *persona*, seja no aspecto material ou espiritual.

As linhas pretéritas expressam claramente o quão é precioso o reconhecimento da dignidade da pessoa humana pelo Estado, por ser ela característica intrínseca e imanente a todo ser humano, cabendo ao Estado brasileiro à obrigação de reconhecê-la e de garanti-la a todos os nacionais, sendo ela, conforme bem destacado, parte do seu fundamento de ser.

Respeitável o posicionamento de Sarlet (2001 apud BIGOLIN; Giovani, 2004, p. 14) para quem há:

[...] uma dimensão dúplice da dignidade enquanto simultaneamente expressão da autonomia da pessoa humana (vinculada à ideia de autodeterminação no que diz com as decisões essenciais a respeito da própria existência), bem como da necessidade de sua proteção (assistência) por parte da comunidade e do Estado, especialmente quando fragilizada ou, até mesmo, - e principalmente - quando ausente à capacidade de determinação.

Partindo destas premissas e, compreendendo a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado e como princípio que lhe orienta, a partir do momento em que a Constituição Federal de 1988 reconhece aos administrados direitos sociais, pautados na dignidade da pessoa humana, possuem aqueles um direito subjetivo as prestações decorrentes dos direitos garantidos. Estas prestações advirão de políticas públicas que, por reflexo, também devem estar pautadas na dignidade da pessoa humana, bem como a atuação do gestor que as promove da mesma forma deve ser.

Leciona Correia L. (2010, p. 97) que:

[...] os direitos sociais pautam-se na dignidade da pessoa humana, ao passo que objetivam prestações que proporcionem vida digna, com fim de implementar igualdade entre os hipossuficientes. Percebe-se, então, certa identidade de substrato quando se fala do mínimo existencial, que, por ser o conjunto de necessidades básicas inerentes a uma vida digna, também tem seu conteúdo pautado na dignidade da pessoa humana.

Tendo analisado que há uma direta relação entre os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, e que, os direitos fundamentais sociais são de suma importância para garantia desta dignidade, concluir-se-á, por consequência, que a parcela mínima destes direitos sociais, chamada de mínimo existencial, bem como a tese da reserva do possível, associam-se diretamente a promoção e efetivação de tais direitos por parte do gestor público, oportunidade em que merecem de análise mais apurada.

4.3 A RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL NA ATUAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

Caberá ao gestor público, como representante maior do Poder Executivo, em qualquer de suas esferas, promover a efetivação dos Direitos Sociais por meio de políticas públicas, entretanto, conforme observado, esses direitos prestacionais carecem de recursos para que possam ser postos a disposição.

Naturalmente, os recursos de que dispõe o Estado são finitos e as privações sofridas pela sociedade são tamanhas, por isso, por vezes encontra-se o gestor em posição de ter que fazer escolhas trágicas, alocando recursos, segundo sua discricionariedade, de modo a privilegiar determinados setores e desprestigiar outros.

Servirão para abalizar suas escolhas as referidas, teoria do mínimo existencial e tese da reserva do possível, ao passo que, ambas, diretamente ligadas a promoção de políticas públicas e de direitos sociais - conforme demonstrado anteriormente -, impõe limites e prioridades ao gestor, simplificando as decisões a serem tomadas.

Prega o presente trabalho o abandono do modelo de administração gerencial que, mesmo sendo direcionado à obtenção de resultados, fato que trouxe maior eficiência a administração pública, deve dar lugar a uma nova espécie de administração, pautada – de fato – na dignidade da pessoa humana, tendo-a por prioridade, dando primazia ao mínimo existencial como foco de toda administração pública.

Fundamentando a proposta apresentada, valiosas são as considerações trazidas por Correia L. (2010, p. 98):

Outro passo importante para compreender o vínculo entre os direitos sociais e a reserva do possível é ter assente que, face à escassez dos meios frente às inesgotáveis necessidades, caberá ao administrador público a escolha da prestação que será realizada, ou seja, a ele caberá escolher onde alocar o recurso público e em qual dimensão fazê-lo, momento em que se percebe quão real é o jargão que dispõe que governar é escolher. Assim, dispondo o Poder Público de receita, impõe-se ao chefe do Executivo determinar em que setor serão aplicadas aquelas divisas, podendo escolher, *a priori*, se as destinará à saúde, à área de pesquisa, à área de educação ou a área da publicidade governamental por exemplo.

Essas escolhas alocativas, por vezes tornando-se escolhas trágicas, tendem a privilegiar determinadas áreas em função de outras, todavia, tal procedimento é necessário, devendo ser feito com nímia cautela e sabedoria, sendo nesses casos o mínimo existencial a melhor orientação, devendo optar o gestor por investir na promoção e manutenção de direitos que garantam a dignidade das pessoas.

Há duas espécies de escassez, as decorrentes da pura falta de recursos públicos e a advinda da má administração do gestor público, havendo solução para esta, mas não para aquela. Nesse mesmo entendimento manifesta-se Correia L. (2010, p. 100):

A primeira espécie decorre do mundo fático, da realidade, da pura falta de recursos, não deixando escolhas para o administrador público, que haverá que se resignar com a premente falta de meios para efetivar os comandos constitucionais. Já quanto à segunda espécie, tem-se que essa deriva da atuação do administrador público, que ao fazer a alocação dos recursos direcionou-se para certas áreas de atuação e olvidou-se de investir em áreas de necessidade básica, como os direitos sociais, por exemplo. Enquanto na primeira espécie não há o que ser feito, ao passo que, de fato, não há recursos; na segunda espécie, essa exaustão orçamentária alegada é plenamente reversível, vista que oriunda da escolha do administrador e não da contingência dos fatos.

Esse segundo tipo de escassez, decorrente da má gestão do orçamento público, é a que recorrentemente acontece na hodiernidade, sendo justificada pelos gestores mediante o uso da tese da reserva do possível, entretanto, conforme doutrina assentada no Supremo Tribunal Federal, não caberá tal escusa quando a indisposição de recursos for proveniente de investimentos mau feitos.

Encaixam-se perfeitamente ao esboçado os dizeres de Correia C. (2012, p. 99) quando aduz que:

O STF deixou claro na decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello na ADPF 45, em que se questionava o veto do Presidente da República no tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2004 que a “reserva do possível decorre da razoabilidade da pretensão e a disponibilidade financeira do Estado, sendo que não pode ser invocada como fundamento utilizado de forma genérica para descumprir imposições constitucionais”.

Elucidada a diferença entre os dois tipos de escassez de recursos, o que de fato justifica a não efetivação de direitos, qual seja, a escassez natural e inexistência real de recursos públicos, e o tipo de escassez que não justifica que é a ausência de recursos que provém da má gestão dos recursos existentes.

O segundo tipo de escassez não pode ser utilizado sob as vestes da “reserva do possível”, conforme já demonstrado, portanto, quando o gestor público, no gozo da discricionariedade que lhe concede a lei, estiver alocando os recursos existentes, deverá utilizar o mínimo existencial como orientação de investimento, ficando demonstradas suas prioridades, para, só após isto, empregar os recursos que sobejarem nas demais áreas.

Tendo a garantia do mínimo existencial por objetivo primário, servirá a reserva do possível como um mecanismo condicionador da atuação do gestor público, que, não poderá alocar verbas orçamentárias para as demais áreas de forma a prejudicar a garantia do mínimo existencial, e utilizar a escassez como justificativa para tanto, posto que, a reserva do possível só lhe acobertará quando de fato não houverem recursos a serem utilizados, e não quando esta ausência provir da utilização equivocada dos recursos em áreas que não demandam a mesma atenção e prioridade de que carece as protegidas pelo mínimo existencial, por serem corolário da dignidade da pessoa humana.

O gestor público, na qualidade de representante do poder Executivo, tem como elemento nuclear de sua função típica:

[...] o juízo de conveniência e oportunidade feito sempre que se tornar necessária a tomada de decisão a respeito do melhor caminho para defesa do interesse público. Em outras palavras, o núcleo da função típica do Poder Executivo é a análise do mérito dos atos discricionários. (MAZZA; Alexandre, 2011, p. 58)

Em complementariedade a este mesmo pensamento, têm-se as disposições de Mendes e Branco (2012, p. 678), quando dizem que:

Em relação aos direitos sociais, é preciso levar em consideração que a prestação devida pelo Estado varia de acordo com a necessidade específica de cada cidadão. Enquanto o Estado tem que dispor de um valor determinado para arcar com o aparato capaz de garantir a liberdade dos cidadãos universalmente, no caso de um direito social como a saúde, por outro lado, deve dispor de valores variáveis em função das necessidades individuais de cada cidadão. Gastar mais recursos com uns do que com outros envolve, portanto, a adoção de critérios distributivos para esses recursos.

Pelo exposto entende-se que, quando se trata de dar efetividade aos direitos sociais, o Estado administrará os valores para atender as variedades de casos existentes, devido as particularidades de cada indivíduo, devendo adotar critério

coerentes na utilização dos mesmos, de modo que, mesmo havendo uma gama extensa de direitos sociais de que necessita a sociedade, priorizar o rol de direitos do mínimo existencial, de forma a alocar os recursos públicos para os mais essenciais direitos e preservar a dignidade da pessoa humana.

Preciosa a declaração trazida por Matias-Pereira (2009, p. 24-25) em sua doutrina, quando analisa a relação contemporânea dos anseios sociais e da função do gestor diante de tal situação:

A concretização do processo para reduzir as desigualdades socioeconômicas e ambientais no Brasil exige uma administração pública competente. Assim, fica cada vez mais evidenciada nos processos simultâneos de globalização e descentralização a necessidade de fortalecer o papel do gestor público, estimulando, além da participação popular, que busquem novos modelos e formas de organização administrativa-institucional da ação do Estado. Nesse sentido, a administração pública no Brasil necessita absorver a concepção de que a sua função é responder às demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade, e de forma transparente, evitando submeter-se às pressões espúrias ou a privilegiar os interesses dos grupos detentores do poder políticos e econômico.

É nesse contexto que se insere a temática proposta pelo presente trabalho, evidenciado a necessidade de enxergar a atuação do gestor público sob a ótica dos direitos humanos, no que tange a promoção prioritária de serviços públicos voltados as necessidades sócias básicas da população, garantindo-se a primazia do mínimo existencial, dos direitos e garantias fundamentais em detrimento de quaisquer outras políticas que desprivilegiem a dignidade da pessoa humana, sendo desse modo, verificada a consagração da real democracia e o cumprimento do papel do Estado na promoção da isonomia, quando, adota-se um modelo de gestão pública em direitos humanos, fazendo uso da reserva do possível apenas quando de fato e de direito não puder o Estado, dentro de suas limitações, suprir as necessidades fundamentais da sociedade.

Para Catelli (2000 apud MATIAS-PEREIRA; José, 2009, p. 163):

[...] a eficácia da gestão pública depende, em particular, de gestores preparados e comprometidos ético-profissionalmente com o serviço público; de um modelo de gestão que seja capaz de aproveitar todo potencial dos gestores públicos; de um sistema de gestão que canalize de forma adequada todos os esforços do governo e da sociedade organizada; de sistema de informações e dados (e-governo) que facilite o acesso e o atendimento dos cidadãos-contribuintes; de um sistema de controles internos que garanta a legitimidade de todas as decisões dos gestores, sem afetar sua eficiência, eficácia e efetividade.

Nota-se que o entendimento dos pensadores supracitados, expressa o que a sociedade vivencia; um modelo de Administração Pública incapaz de satisfazer as mais primárias necessidades sociais, descumprindo por revérbero a obrigação que lhe fora imposta pela Constituição Federal de 1988 quanto à promoção dos direitos sociais, e assim, cabendo um repensar sobre a atual estrutura e como ela pode ser modificada de modo a trazer maior benefício aos administrados, cumprindo o fim maior do Estado que é a promoção do bem-estar a todos.

4.4 O GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL E A PROMOÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

No parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988 está escrito que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”; mediante tais palavras, o Poder Constituinte Originário declarou expressamente o Brasil como um país republicano, concedendo ao povo a suprema regência da nação.

O poder em referência pode ser exercido diretamente pelo povo quando se utiliza de institutos como a ação popular, o referendo e o plebiscito, ou exercido de forma indireta que se dá por meio de representantes eleitos, havendo a existência de tais delegatários apenas nos Poderes Legislativo e no Executivo.

Observe-se, por obséquio, que, aqueles que concorrendo aos cargos disponíveis forem eleitos pelo povo como seus legítimos representantes, prevalecendo a determinação da maioria, posto que o Brasil é um Estado Democrático, passarão a exercer função na administração pública, sejam como legisladores ou gestores, oportunidade em que atuarão sob a vigência de um mandato eletivo, com prazo previamente estipulado, de modo que haja a alternância de poder.

O mandato seria o interstício de tempo previamente delimitado por lei, em que um representante eleito pelo povo, utilizará do cargo público para promover o bem-estar social e o interesse público. Utilizando-se da analogia para relacionar o Mandato Eletivo com o Contrato de Mandato, instituto do Direito Civil, Braz (2003, p. 379) afirma que:

Mandato é uma espécie de contrato pelo qual uma pessoa se encarrega de praticar, em nome de outa, certos atos. Pelo mandato político-eletivo o eleito (delegatário), Prefeito ou Vereador, encarrega-se de administrar o Município em nome do eleitor delegante. É o delegatário responsável, perante o delegante, pelos prejuízos que, no exercício do mandato, causar aos interesses coletivos (dos eleitores).

O referido autor, munido dos conceitos civilistas de Mandato, demonstra que, da mesma forma que o mandatário tem responsabilidades para com o mandante, o gestor público no exercício do seu mandato, tem o maciço compromisso de utilizar-se das prerrogativas que lhe foram confiadas, apenas para atender as necessidades da coletividade.

O gestor público municipal, Prefeito Constitucional do ente federativo municipal - o Município -, da mesma forma que os gestores das esferas de grau superior, está manietado a vontade popular pelo mandato que lhe foi outorgado, não podendo dela distanciar-se ou desfocar-se, volta-se para o interesse público.

Trazendo esclarecimentos na mesma direção diz Braz (2003, p. 226):

O Município para a realização de seus fins, manifesta sua vontade à finalidade do ato. A subordinação do dever à finalidade, nos atos administrativos, impõe-se pela presença vinculante do interesse público. O exercício do dever realiza-se pela vontade do agente público, que decorre da lei que fixa a finalidade do ato. Através da declaração de vontade, sempre expressa em obediência ao princípio constitucional da publicidade, realiza-se a projeção do ato administrativo no cenário jurídico. A vontade do agente público, que opera a vontade da Administração, vinculada à finalidade e ao interesse público, subordina-se a vontade da lei.

A Carta Magna expressou cristalinamente em seu art. 30, quais seriam as competência do ente federado municipal, malgrado também existam outras obrigações em comum com os demais entes de grau superior, previstas em outros termos da mesma Carta Social. Destarte, é precioso que se faça uma análise mais apurada do que se encontra acastelado no referido artigo, que diz *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.(grifo nosso)

Seccionando do conjunto os artigos em grifo e, observando-os mais detidamente, nota-se que retratam claramente a obrigação do Município em prestar direitos compreendidos entre os direitos fundamentais sociais, também parte do conjunto nomeado de mínimo existencial.

Frisa-se o direito à saúde e a educação, posto que sem saúde não há qualidade de vida, quiçá a própria vida, e sem educação não há razão, nem saber, sem ela não se formam cidadãos capazes de realmente participar da vida em sociedade. Tais direitos, essenciais e intrínsecos de todo ser humano, estão também sob a responsabilidade do gestor público, havendo ele que lidar com as particularidades da municipalidade de forma a saciar ao máximo possível as necessidades de seus administrados.

Por tal pressuposto é que fundamento o presente trabalho, da necessidade de demonstrar que o gestor é responsável por garantir a dignidade da pessoa humana, porém, vê-se que os gestores hodiernos, muitas vezes, utilizam-se da coisa pública como sendo própria, fazem da máquina pública instrumento para alcançar seus próprios interesses, usando-a a bel prazer e privilegiando as próprias necessidades, fato que tem mantido/causado o grave estado deficitário que se encontra a sociedade cotidiana.

Os jornais em todo o país noticiam os escanda-los que assolam todaanação, relatando casos de desvios de verbas públicas, fraudes em concursos públicos e licitações públicas, nepotismo etc., todos estes exemplos de malversação dos poderes obtidos com o alcance do cargo público.

O presente trabalho origina-se da necessidade de orientar e incentivar uma adaptação da função do gestor público municipal, pregando o abandono da predecessora figura do gestor de negócios (administrador gerencial) e passando-se a um status de gestor em direitos humanos, este, voltado para promoção da

dignidade da pessoa humana, sobretudo por meio da efetivação dos direitos sociais, que se faz apenas mediante políticas públicas direcionadas para implementar os direitos contidos no compêndio a que se chama de mínimo existencial, e, evitando-se empregar de forma inadequada a tese da reserva do possível, para que não dê azo a atuação do Judiciário no sentido de corrigir os equívocos da gestão mediante controle das políticas públicas.

Esse desvencilhar proposto entende que a figura do gestor/administrador gerencial, aquele que se dedica a atuar em todos os campos que lhe são possíveis, objetivando gerar resultados positivos em cada setor que sua ação toca, deve dar lugar ao um tipo de gestor com um campo prioritário de atuação, que deixa em segundo plano a parcela das suas obrigações que não configure necessidade essencial da população.

Optando por utilizar-se desse novo prisma, o gestor público deverá, no uso da sua discricionariedade, quando possível, alocar os recursos públicos rumo aos direitos fundamentais sociais, deixando de lado, por exemplo, a realização de festas e eventos culturais, para garantir o funcionamento do hospital do município. Essa realidade enfrentada principalmente por Municípios de pequeno porte, visto que as capitais e grandes cidades arrecadam mais e possuem um mercado mais produtivo, estando, geralmente, proporcionalmente, melhor avaliadas quanto aos índices sociais que correspondem aos direitos fundamentais sociais.

Portanto, a conduta do gestor público deve voltar-se em primazia para consolidar os direitos sociais constitucionalmente garantidos, de forma a tornar desnecessária a “judicialização da política” (ou politização da justiça) que, segundo Filho J. (2013, p. 54) admitem “o que se tem denominado de ‘ativismo judicial’, propiciando a intervenção do judiciário em áreas típicas de gestão administrativa, em virtude da reconhecida ineficiência da Administração”.

Sob tais perspectivas o gestor público municipal deverá focar sua atuação no conjunto de direitos em que consiste o mínimo existencial, evitando utilizar os recursos públicos em setores não essenciais para evitar farpear direitos de maior importância, tendo que alegar a reserva do possível, afirmando não haverem as finanças necessárias, quando na verdade ocorrera uma administração ineficaz, tornando-a sujeita de ter suas políticas públicas controladas pela justiça para garantir à dignidade das pessoas na instância do Poder Judiciário, dadas as falhas do Poder Executivo.

CONCLUSÃO

O Estado é a instituição responsável por organizar e coordenar a sociedade, proporcionando estabilidade, segurança de forma a mantê-la em ordem, evitando por meio da imposição da lei, o caos que haveria de vir das relações humanas desregradas. Evoluiu juntamente com a sociedade e seus anseios, deixando de ser uma instituição que antes atuava unicamente para alcançar os interesses do seu regente, e passando a ter como principais obrigações oportunizar a sociedade o gozo dos direitos que as pessoas de *per sñão* eram capazes de obter, demonstrando-se com isso a supremacia o interesse público e do bem-estar social como cardeais diretrizes do Estado moderno.

O Estado Brasileiro é um Estado Democrático de Direito constituído numa República Federativa pautada na democracia. Tais valores são supremos e representam o caráter do Estado, sendo este, servo da sociedade, ainda que detentor de imenso poder sobre ela, estando também limitado pelas próprias leis que produz, e obrigado a cumprir as determinações que por meio das leis lhe forem impostas.

Signo maior da organização do Estado Brasileiro é a existência de uma divisão do Poder Estatal no sentido de evitar a sua concentração, havendo três poderes que controlam as principais funções do Estado, quais sejam, o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, sendo o primeiro responsável pela elaboração das leis e fiscalização, o segundo pela execução das leis mediante a administração dos bens, serviços e valores públicos, e o último, imbuído da obrigação de julgar, aplicando a lei nas quereles emergentes da vida em sociedade.

Compreendido o papel do Estado, observa-se entre as designações da Constituição Federal de 1988 que foi ao Poder Executivo a quem coube à tarefa de atuar mais diretamente no cerne da sociedade, sendo sua função organizá-la e a ela proporcionar os direitos de que carece. Desse modo, atualmente, o representante eleito pelo povo para assumir a égide do Poder Executivo em qualquer de suas esferas – Municipal, Estadual ou Federal -, deverá incorporar a responsabilidade de servir ao povo que lhe concedeu o mandato por meio do voto.

Os Direitos Fundamentais Sociais, garantidos pela Constituição Federal de 1988 a sociedade e imposto ao Estado como obrigação de provê-los, possuindo nesse caso, maior afinidade com as obrigações do Poder Executivo, posto que cabea este, por meio de Políticas Públicas, empreender as prestações matérias que tornam efetivas os direitos em retrato.

O Poder Executivo Municipal, representado pelo Prefeito Constitucional, evidência do federalismo anômalo existente no Brasil, deve, sobretudo, proclamar a supremacia do interesse público sobre o privado, sendo aquele de caráter indisponível para o referido gestor, promovendo por meio de programas e políticas públicas os direitos fundamentais sociais, mediante prestações materiais. Tais prestações carecem de um custo financeiro para serem implementadas.

Compreendendo que os direitos sociais só podem ser efetivados mediante prestações materiais oferecidas pelo poder público, e que, estes, dependem da existência de recurso, haja vista o custo para desenvolvê-las e ofertá-las, será sempre necessária a existência de condições financeiras propícias para que de fato tais direito seja consolidados, entretanto, a existência ou a escassez de recursos públicos está intimamente ligada com a boa ou má administração desenvolvida, com as prioridades do gestor no exercício do seu mandato eletivo.

Quando houver escassez de verbas orçamentárias, e por esse motivo forem cerceados direitos fundamentais sociais da população que carece do Estado para gozá-los, a única justificativa plausível é a total ausência recursos decorrente da própria inexistência de finanças, já havendo manifestação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, as escolhas malversadas do administrador que, priorizando áreas não componentes do mínimo existencial, derem ensejo a ausência da pecúnia necessária para garantir e efetivar os direitos fundamentais sociais, não podem ser escusadas sob a alegação da tese da reserva do possível.

Há um consenso no Egrégio Supremo Tribunal Federal quando a possibilidade do Poder Judiciário realizar o controle judicial das políticas públicas, não importando tal conduta em invasão da competência daquele na do Poder Executivo, estará, na verdade, realizando a determinação constituição de garantir a dignidade da pessoa humana que, muitas vezes é cerceada pela gestão ineficaz dos administradores.

Verificados os pressupostos apresentados, o gestor público do Município, tem o dever de promover a efetivação dos direitos fundamentais sociais, estes componentes do mínimo existencial que garantem uma vida digna; deve ainda fazer

as alocações necessárias para direcionar os recursos existentes para as áreas prioritárias, podendo apenas escusar-se da obrigação constitucional quando, de fato, não houverem recursos financeiros para implementar os direitos sociais, estando nesse caso, escusado pela reserva do possível, sabendo sempre que, quando sua má administração cercear tais direitos fundamentais, encontrar-se-á o gestor, sujeito a ter suas políticas públicas controladas judicialmente, posto que clamar a Justiça por justiça é um direito que assiste a todos. Ante o exposto, o papel do gestor público municipal deve ser reinterpretado, abandonando-se a gestão gerencial e adotando-se um modelo de gestão focado em promover a dignidade da pessoa humana, tendo seus atos abalizados pelos institutos precedentes.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Método, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BIGOLIN, Giovani. **A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais**. In: BIBLIOTECA Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça. Distrito Federal: BDjur-STJ, 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/17962;jsessionid=78C10FAE83A21091BF130768E0C59DEB>>. Acesso em 19 de abril de 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

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

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1185474 SC 2010/0048628-4**. Rel. Min. Humberto Martins, j. 20/04/2010, Publicação DJe 29 abr. 2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9119367/recurso-especial-resp-1185474-sc-2010-0048628-4/inteiro-teor-14265399>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE: 639337 SP**. Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 23/08/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20622937/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-639337-sp-stf>>. Acesso em 04 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo Nº 345. ADPF – Políticas Públicas – Intervenção Judicial “Reserva do Possível”**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em 04 mar. 2015.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 5ª Edição. São Paulo: LED Editora de Direito Ltda., 2003.

CAVALCANTE, Martha Lisiane Aguiar. **Dignidade humana e reserva do possível: análise do controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário**. In: BIBLIOTECA Digital Jurídica do Tribunal de justiça do Ceará. Ceará: BDjur-TJCE, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/123456789/228>>. Acesso em 19 de Abril de 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8ª Ed. 2º Tir. São Paulo: Saraiva, 2013.

CORREIA, Carlos Eduardo Nobre. **A Eficácia das Normas Constitucionais Programáticas**, Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Mestrado em Direito do Estado. São Paulo-SP: USP. 2012. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-080132/pt-br.php>> . Acesso em 2 de maio de 2014.

CORREIA, Lorena Aragão. **A atuação do Judiciário no controle das políticas públicas referentes aos direitos sociais**. In: BIBLIOTECA Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça. Distrito Federal: BDjur-STJ, 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/17962;jsessionid=78C10FAE83A21091BF130768E0C59DEB>>. Acesso em 19 de abril de 2014.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª Ed. Rev. Atual. e Amp. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª Edição, revista, Ampliada e Atualizada. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Saraiva, 2005, São Paulo.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Direito de Família**. Saraiva: São Paulo, 2011. 6.v.

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. amp. e atual. Bahia: Jus PODIVM, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2ª Edição Revista e atualizada. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. 3ª Ed. Rev. e Atual. Editora Atlas, 2010, São Paulo.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 1ª Ed. 2ª Tira. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES; Gilmar Ferreira e BRANCO; Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Ed. Rev. e Atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29ª Edição, Revista e Atualizada até a EC Nº 71/12. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais: efetividade frente à reserva do possível**. 1ª ed. (ano 2008), 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Revista Jurídica Virtual. **Os Direitos Fundamentais e os Direitos Sociais na Constituição Federal de 1988 e sua defesa**. Ives Gandra da Silva Martins Filho <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_04/direitos_fundamentais.htm> Acesso em 29 de janeiro de 2015. Brasília, Vol. 1, N. 4, agosto de 1999.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Airton Ribeiro da; WEIBLEN, Fabrício Pinto. **A reserva do possível e o papel do judiciário na efetividade dos direitos sociais**. In: BIBLIOTECA Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça. Distrito Federal: BDjur-STJ, 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/17962;jsessionid=78C10FAE83A21091BF130768E0C59DEB>>. Acesso em 19 de abril de 2014.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. **Família, Guarda e Autoridade Parental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.