

1ª edição – 2015

© Copyright

Alexandre Maciel Simões • Alexandre Magno Mendes da Silveira • André Castro Carvalho  
• Artur Alves Pinho Vieira • Carlo Artur Basílico • Fernando Fernandes de Assis Araújo  
• Germán Orón Moratal • José Marcos Domingues • José Mauricio Conti  
• Karina Brandão Alves de Castro • Marcus Abraham • Maria Helena Couto Fortes

CIP – Brasil. Catalogação-na-fonte.  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

D635

Direito financeiro e políticas públicas / organizador José Marcos Domingues. - 1ª ed. - Rio de Janeiro:  
LMJ Mundo Jurídico, 2015.

300 p.; 24 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-62027-64-2

I. Finanças públicas - Brasil. 2. Direito financeiro - Brasil. I. Domingues, José Marcos. II. Título.  
15-19901

CDU: 336.13(81)

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela  
EDITORA GZ

Av. Erasmo Braga, 299 - sala 202

CEP: 20020-000 – Rio de Janeiro – RJ

Tels.: (0XX21) 2240-1406 / 2240-1416 – Fax: (0XX21) 2240-1511

contato@editoragz.com.br

www.editoragz.com.br

Impresso no Brasil  
Printed in Brazil

ALEXANDRE  
Professor de D  
Universidade C

ALEXANDRE  
de Petrópolis; D  
de Juiz de Fora.

ANDRÉ CAST  
pela Universid

ARTUR ALVES  
(bolsista CAPES)

CARLO ARTUR  
Direito do Tribu

FERNANDO FE  
de Petrópolis, Esp  
em Processo Justi

GERMÁN ORÓ  
de Castelló, Espan

JOSÉ MARCOS  
do Rio de Janeiro

JOSÉ MAURIC  
Paulo; Doutor e Li  
Estado de São Paul

KARINA BRAN  
Petrópolis; Analista

MARCUS ABRA  
Professor Adjunto d  
2ª Região. Diretor d

# DIREITO FINANCEIRO E DIREITO À MORADIA: A CONCRETIZAÇÃO MEDIANTE A JUDICIALIZAÇÃO

*José Mauricio Conti  
André Castro Carvalho*

**RESUMO:** O direito à moradia é, talvez, um dos menos estudados no direito financeiro, sobretudo em razão das poucas normas jurídicas referentes ao tema. Considerando que a Constituição Federal acabou dando primazia à educação e saúde quanto ao financiamento dessas políticas públicas, as demais – tal como o direito à moradia – ficaram com muito maior discricionariedade do Poder Executivo em matéria do gasto público, o que permitiu uma gama de possibilidades representada pelos diversos programas governamentais existentes no setor. Por essa razão que este artigo tenta brevemente analisar algumas questões referentes ao direito à moradia e o direito financeiro, relacionando-os no seu aspecto que causa maior impacto nos cofres públicos: a judicialização das políticas públicas.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Direito à moradia e habitação. 1.1. Direito à moradia como um direito fundamental. 1.2. Competências constitucionais em habitação e a atuação do poder executivo federal. 1.3. Principais programas habitacionais. 1.3.1. Bolsa-aluguel ou aluguel social. 1.3.2. Programa minha casa, minha vida. 1.4. O direito à moradia e os orçamentos públicos. 2. Judicialização de políticas públicas. 2.1. Judicialização do direito à moradia. Considerações finais. Bibliografia.

## INTRODUÇÃO

O aspecto financeiro das políticas públicas habitacionais é um tema pouquíssimo tratado na doutrina nacional, especialmente no âmbito do direito financeiro. Uma das razões é que outros direitos sociais sempre demandaram maiores atenções dos operadores do Direito – sobretudo saúde e educação, pela sua magnitude em termos de gasto público. Moradia, embora seja um tema relevante, não goza das mesmas ferramentas jurídicas constitucionais para a sua implementação, tendo recebido muito mais o influxo de normas infraconstitucionais nos últimos anos.

O principal desafio do setor público é ter um fluxo de recursos orçamentários que permitam a consecução das políticas públicas habitacionais, atualmente muito mais programas de governo do que programas de Estado. Isso se deve à fragilidade da regulamentação jurídica, a qual se vale prioritariamente das propostas governamentais de cada Prefeito, Governador ou Presidente da República.

Uma consequência direta da falta de recursos para atender as políticas públicas é a judicialização, já observada em outros setores e que começa a ter consequências no âmbito do direito à moradia, conforme será brevemente delineado adiante.

Pretende-se neste texto abordar, ainda que de forma pouco aprofundada, dadas as limitações de uma breve análise, alguns dos principais aspectos financeiros relacionados ao direito à moradia.

## 1. DIREITO À MORADIA E HABITAÇÃO

### 1.1. Direito à moradia como um direito fundamental

A Declaração Universal dos Direitos Humanos inscreve, em seu Artigo XXV, que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação* [...]”. Ou seja, o direito à moradia é reconhecido como um direito fundamental e universal.

A questão é: como efetivar o direito à moradia sob o aspecto do direito financeiro? Se ele for um direito absoluto, não haverá orçamento público de qualquer país do mundo apto a efetivá-lo em sua plenitude. Se ele puder comportar relativizações, qual seria esse limite? Se uma determinada política pública atender o direito à moradia de forma *definitiva*, estar-se-ia diante de uma concretização possível somente com base no direito à propriedade. Se uma política pública o atendesse de forma *transitória*, a mera posse já seria o suficiente.

Na primeira hipótese, estariam em jogo as políticas habitacionais concessivas de propriedade habitacional; no segundo caso, os chamados “aluguéis sociais” ou outras formas de ocupação temporária. Ou seja, sob uma análise mais criteriosa do direito à moradia, percebe-se que ele comporta essas duas nuances – as quais devem estar representadas nas diversas políticas públicas do setor.

Releva notar que a Constituição Federal é praticamente silente quanto à forma de concretização desse direito – se deve ser prioritariamente definitiva ou temporária. A principal menção dá-se no artigo 53, VI, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que garante ao ex-combatente que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial, como um direito, a “prioridade na aquisição de casa própria, para os que não a possuam ou para suas viúvas ou companheiras”.

Sabedora da dificuldade de concretização do direito à habitação no seu aspecto *definitivo*, a Constituição Federal relegou às políticas públicas do Poder Executivo a melhor forma de implementá-lo. E esse é o principal ponto de tensão atual: a busca da concretização do direito à moradia na sua faceta definitiva – essa, aliás, é a principal demanda dos movimentos dos chamados “sem-teto”.<sup>1</sup>

Esse seria o grande desafio do direito financeiro na questão da efetivação do direito à moradia: tentar equilibrar essa tensão de interesses, sem prejuízo de outros direitos

1 Cf. CONTI, José Mauricio. O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto. *Consultor Jurídico*. 29 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-29/poder-publico-financeiro-direito-moradia>>.

igualmente fundamentais. A Constituição Federal, por exemplo, não hierarquiza o direito à moradia, colocando-o no mesmo nível de igualdade dos demais direitos sociais insculpidos no artigo 6º.

Outro ponto interessante é que, em princípio, não havia uma cláusula financeira a fim de resguardar esse direito social, tal como ocorre com as despesas mínimas obrigatórias para saúde e educação, prática que já existia nas Constituições anteriores. A Emenda Constitucional nº 31, de 2000, instituiu por dez anos – prorrogado por tempo indeterminado pela Emenda Constitucional nº 67, de 2010 – o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza na esfera do Poder Executivo Federal. Parcela dos recursos do Fundo deve ser aplicada em habitação a fim de garantir aos brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência.<sup>2</sup>

Dessa forma, desde 2000, pode-se afirmar que o direito constitucional financeiro passou a servir como substrato do direito fundamental, garantindo-lhe uma efetividade prática – e não apenas um postulado teórico. É a chamada *instrumentalidade*<sup>3</sup> do direito financeiro às outras áreas do direito – *in casu*, os Direitos Humanos e o Direito Constitucional.

## 1.2. Competências constitucionais em habitação e a atuação do Poder Executivo Federal

O artigo 23 da Constituição Federal, em seu inciso IX, inscreve como competência comum dos entes federativos a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico como uma política pública.

A competência *comum, cumulativa ou paralela*, nos dizeres de José Afonso da Silva, “[...] significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente”.<sup>4</sup>

No âmbito legislativo, a competência comum poderia trazer problemas na normatização de determinados direitos e obrigações constitucionais. É por essa razão que leis complementares também têm como função fixar normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (teor do parágrafo único do artigo 23), justamente para que os entes possam exercer as competências comuns sem conflitos.

- 2 Tramita no Congresso Nacional a PEC 285, de 2008, sobre a qual se fará breve referência a seguir, que pretende instituir despesas mínimas obrigatórias para o setor.
- 3 CARVALHO, André Castro. Uma teoria de direito constitucional financeiro e direito orçamentário substantivo no Brasil. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 31-33.
- 4 *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 479.

Na esfera das políticas públicas, a existência de competência comum pode ensejar uma ação fragmentada no setor em questão por parte dos diversos entes federativos<sup>5</sup>. Para trazer certa uniformidade, algumas leis tentam traçar políticas públicas unificadas para esses setores, os chamados *planos nacionais setoriais*.

Em síntese, “[a] Federação caracteriza-se pela perda do poder dos entes subnacionais em favor do governo central, mantida a autonomia destes últimos. Cada um deles é dotado, por conseguinte, de Poder Legislativo e competência legislativa próprios. Sendo assim, cada esfera federativa possui, em certa medida, o poder para editar suas próprias leis, o que faz com que existam diversas categorias delas: leis nacionais (que atingem todos os entes da federação), leis federais, leis estaduais, leis municipais. [...]”<sup>6</sup>

No setor da educação, por exemplo, lei (nacional) deve estabelecer o plano nacional da educação com o objetivo de *articular* o sistema nacional de educação e definir determinadas *diretrizes* (art. 214). Da mesma maneira, o artigo 215, § 3º, também prescreve que lei (nacional) estabelecerá o plurianual Plano Nacional de Cultura. No mesmo sentido, o artigo 227, § 8º, II, define que lei (nacional) estabelecerá o plano nacional de juventude.

No setor habitacional, a omissão da Constituição deixou espaço para que o direito à moradia fosse regulamentado como aspecto de política de desenvolvimento urbano, previsto no artigo 182 da Constituição Federal. O *caput* do artigo descreve que essa política pública, executada pelo Poder Público municipal, dá-se conforme as *diretrizes gerais fixadas em lei* – ou seja, uma norma geral.

A Lei nº 10.257, de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, veio a disciplinar esse ponto no que tange à política de desenvolvimento urbano. É conveniente ressaltar que a política pública de desenvolvimento urbano não se confunde com o direito à moradia, embora seja complementar. Seu objetivo constitucional é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Entretanto, o artigo 3º do Estatuto estabeleceu como competência da União a promoção, por iniciativa própria e em conjunto com as demais esferas federativas de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico – o exato texto do artigo 23, IX, da Constituição Federal.

5 Cf. LEBRÃO, Roberto Mercado. Federalismo e políticas sociais na Constituição de 1988. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 383: “Especificamente no campo das políticas públicas, a Constituição preferiu atribuir aos entes competências concorrentes, no âmbito legislativo, e comuns, no âmbito material. Esse sistema, se analisado de maneira global, certamente aponta para um sentido de descentralização geral das competências em favor dos entes subnacionais, principalmente para os Municípios.”

6 Cf. CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, pp. 20-21.

Ou seja, o Estatuto da Cidade aparece como uma verdadeira norma geral a disciplinar o direito à moradia, atuando como se fosse competência *concorrente*<sup>7</sup> (art. 24 da Constituição Federal), e não *comum* (art. 23).

Fruto dessa *hipertrofia* da União na instituição de diretrizes é que, mais recentemente, as políticas públicas habitacionais federais que visam a atender ao direito à moradia têm tido maior destaque na política interna. Não por acaso a habitação foi um dos setores a serem atendidos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 – especialmente com o surgimento do Programa Minha Casa, Minha Vida, que tem sido o principal programa associado ao direito à moradia nos últimos anos.<sup>8</sup>

Anos depois, a Lei nº 11.124, de 2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cujo artigo 4º, I, “a”, descreve como princípio na estruturação, organização e atuação do SNHIS a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federais, estadual, do Distrito Federal e municipal.

No caso do surgimento do SNHIS, não havia nenhuma previsão de política setorial quanto ao direito à moradia na Constituição Federal. Com a instituição do Plano Nacional de Habitação – PlanHab (art. 14, III), essa ideia de planejamento setorial passa a se integrar também no setor habitacional, servindo como planejamento estratégico de longo prazo do setor.<sup>9</sup>

Ou seja, a criação do PlanHab contribuiu muito mais para o planejamento governamental no setor do que o Estatuto da Cidade, que se preocupou em estabelecer diretrizes unilaterais por parte do ente central que muitas vezes não eram passíveis de serem cumpridas pelos entes subnacionais.

### 1.3. Principais programas habitacionais

#### 1.3.1. Bolsa-aluguel ou aluguel social

Na linha da subdivisão do introito entre atendimento temporário e definitivo ao direito à moradia, o aluguel social é o principal instrumento de política pública temporária a garantir o direito à moradia a famílias de baixa renda.

A Lei nº 8.742, de 1993 – a Lei Orgânica de Assistência Social, a LOAS –, inscreve em seu artigo 2º, I, a proteção à família como objetivo da assistência social. A LOAS tem como umas das características servir como um elemento de *integração social*, devendo trazer em seu bojo características temporárias para que o cidadão possa, no

7 Quanto à competência concorrente, essa “[...] compreende dois elementos: (d.1) a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2.) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais [...]”. Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso...*, p. 479.

8 Cf. AMORA, Dimmi. Só habitação bateu metas previstas na segunda fase do PAC. *Folha de São Paulo*. 6 jul. 2014. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1481684-so-habitacao-bateu-metas-previstas-na-segunda-fase-do-pac.shtml>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

9 Cf. BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação. Versão para debates*. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010, p. 11.

futuro, cada vez mais se valer de serviços assistenciais – além de depender, também, de outras ações governamentais que proporcionem novas oportunidades a fim de que haja esse movimento transitório, e não permanente.<sup>10</sup>

O parágrafo único do artigo 2º da LOAS inscreve que a assistência social será realizada *de forma integrada às políticas setoriais* tendo como principais nortes o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, a universalização dos direitos sociais e ao *atendimento de contingências sociais*.

Nesse sentido, é possível a um ente federativo instituir um benefício eventual concedido no caso de famílias em situação de vulnerabilidade temporária ou no caso de calamidade pública, para que se persigam os objetivos da assistência social no Brasil. O setor de habitação é um dos casos em que esses benefícios são concedidos na forma de auxílio à moradia para famílias de baixa renda.

O chamado “bolsa-aluguel” ou, mais comumente, *aluguel social*, é um benefício concedido *temporariamente* pelo ente municipal a famílias de baixa renda ou que habitem em áreas de risco, até que o problema do beneficiário seja resolvido ou a família seja enquadrada em algum programa habitacional específico – tais como, no caso paulista, os promovidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) ou CasaPaulista, ou, no caso paulistano, pela Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB).<sup>11</sup>

### 1.3.2. Programa Minha Casa, Minha Vida

A Lei nº 11.977/2009 instituiu o *Programa Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV), a qual foi substancialmente alterada com o advento da Lei nº 12.424/2011. Conforme já delineado, o PMCMV tem sido um dos principais responsáveis pelo cumprimento das metas do PAC 2, o qual, embora um programa destinado à melhoria da infraestrutura, também tem ações em áreas como a de habitação.<sup>12</sup>

O PMCMV possui forte inspiração dos programas habitacionais chilenos para famílias de baixa renda, sobretudo por transferir parte das responsabilidades na concretização das políticas habitacionais ao setor privado. E um dos impactos que advieram com a maciça participação do mercado imobiliário nas políticas públicas habitacionais foi o superaquecimento do mercado, emergindo novas dificuldades como o preço dos

10 Cf. BICCA, Carolina Scherer. O papel da jurisdição constitucional na implementação das políticas públicas de assistência social. O juízo de adequação dos critérios legais do Benefício de Prestação Continuada – BPC pelo Supremo Tribunal Federal. *Direito Público*. a. VIII. nº 37. jan./fev. 2011, pp. 37-38.

11 A maioria dos entes federativos do País possui algum tipo de programa nesse sentido. Cite-se, por exemplo, o Município de Criciúma (Lei Municipal nº 6.019, de 14 de fevereiro de 2012), e o Estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 42.406, de 13 de abril de 2010).

12 Há uma discussão terminológica entre as chamadas *infraestruturas econômicas* e *infraestruturas sociais* – e, nestas últimas, estariam as ações habitacionais. Contudo, essa classificação dicotômica apresenta algumas reservas. Cf. por todos, CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, pp. 155-160.

terrenos em grandes centros e a falta de infraestrutura urbana mínima em outras localidades. E, por fim, a questão da possibilidade de as empresas de construção atenderem às demandas que sejam mais rentáveis – como as da nova classe média – podem fazer com que as habitações populares não sejam uma prioridade.<sup>13</sup>

Não se pode afirmar que o PMCMV seja algo voltado exclusivamente a garantir o direito à moradia, mas sim o direito de se ter uma casa própria. Em primeiro lugar porque ele visa, sobretudo, à aquisição habitacional (terreno e imóvel), que é uma das formas – e a mais onerosa – de se concretizar o direito à moradia. Em segundo lugar porque um dos principais critérios para a participação do programa é o valor da renda (famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00, valor atualizado que não pode ultrapassar 10 salários mínimos), e não o fato de a família estar ou não desamparada no tocante ao direito à moradia.

A própria obrigação de os entes federativos doarem terrenos em áreas urbanas consolidadas (art. 3º, § 1º, I, da Lei) demonstra como a priorização de uma política pública habitacional de aquisição de terreno e propriedade imobiliária pode provocar uma *seleção adversa* e atrair justamente famílias que teriam condições de crédito para aquisição de casa própria ou, ao menos, de custear um aluguel em uma região metropolitana. E isso, aliado a uma estratégia política,<sup>14</sup> pode inclusive desvirtuar o programa assistencial e agravar essa seleção adversa, como no icônico caso de um condomínio lançado na Barra Funda, em um bairro valorizado em São Paulo, como Habitação de Interesse Social – HIS para jovens solteiros “de baixa renda” que ganham até R\$ 4.334,00 – ou seja, beneficiando o primeiro quintil da pirâmide social da capital paulista.<sup>15</sup>

O fato é que os subsídios governamentais a fim de financiar programas habitacionais sociais devem se preocupar em não distorcer o mercado imobiliário, sob o risco de promover uma bolha especulativa em torno desses programas de interesse social. Esse tem sido o principal desafio do PMCMV atualmente – não ser um programa voltado meramente à aquisição de terreno e propriedade, mas sim efetivar o direito à moradia daquelas famílias que estão à margem do Estado, seja transitória (aluguel social) ou permanentemente (programa de aquisição por meio de subsídios governamentais).

- 13 Cf. DONOSO, Verônica Garcia. Experiências com habitação popular no Brasil e no Chile. In: LAGOS, Ricardo (coord.); DÁVILA, Mireya; ZIBETTI, Fabíola Wüst (org.). *A América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional*. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 190.
- 14 Cf. ROSA, Vera; ALVES, Murilo Rodrigues. Dilma vai ajudar classe média a comprar casa. *O Estado de São Paulo*. 28 dez. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-vai-ajudar-classe-media-a-comprar-casa,1113201>>. Acesso em: 13 ago. 2014.
- 15 Cf. CORREA, Vanessa. Apartamento para solteiros ‘pobres’ que ganham até R\$ 4.334. *Folha de São Paulo. Seres Urbanos*. 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://seresurbanos.blogfolha.uol.com.br/2014/06/24/apartamento-para-solteiros-pobres-que-ganham-ate-r-4-344/>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

#### 1.4. O direito à moradia e os orçamentos públicos

Muitas vezes as políticas habitacionais são expressamente contempladas nos orçamentos públicos, deixando claros os recursos aplicados no setor, por meio da especificação de dotações em programas orçamentários específicos.

Estando as políticas habitacionais na esfera de competência de todos os entes federados, são várias as formas e possibilidades pelas quais aparecem nos orçamentos públicos.

No âmbito federal, ilustrando com o exemplo<sup>16</sup> que se extrai do orçamento de 2014, vê-se o programa orçamentário “Moradia Digna”,<sup>17</sup> de responsabilidade do Ministério das Cidades, cujo objetivo é “ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida”, e nele se constata serem de várias naturezas as iniciativas adotadas: concessão de subvenções, colaboração na provisão ou reforma de unidades habitacionais, melhoria na infraestrutura, apoio a projetos habitacionais, além de outras.

Outro aspecto relevante em matéria orçamentária são os fundos públicos cujos recursos são utilizados para fins habitacionais.

Dentre eles, destacam-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHab, apenas para citar alguns.

O FNHIS, criado pela Lei nº 11.124/2005, nos termos do art. 7º, tem como objetivo centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para programas que sejam estruturados no âmbito do SNHIS, ou seja, com o escopo de implementar políticas habitacionais destinadas à população de baixa renda. Ele é constituído primordialmente pelos recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de dotações da União no OGU classificadas na função de habitação, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, e receitas oriundas da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas.

Os recursos do FNHIS são destinados a programas habitacionais de interesse social com determinados objetivos, nos termos dos incisos do artigo 11. Um deles, por exemplo, é a possibilidade de implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social (inciso IV), o que serve como uma sinergia para outros programas governamentais voltados à infraestrutura de saneamento básico – tal como o PAC.

A aplicação de tais recursos em áreas urbanas deve estar submetida à política de desenvolvimento urbana expressa no plano diretor regulamentado pelo Estatuto das

<sup>16</sup> Conforme já mencionado em CONTI, José Mauricio, “O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto”, in *Consultor Jurídico*. 29 jul. 2014

<sup>17</sup> Programa 2049, orçamento federal de 2014 – Lei nº 12.952, de 20.1.2014.

Cidades. Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, por meio de Estados, Municípios e Distrito Federal, e as transferências são condicionadas ao oferecimento de contrapartida.

Já o FGHab, com participação da União, tem a finalidade de garantir o pagamento aos agentes financeiros da prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. O Fundo tem natureza privada e patrimônio próprio dividido em cotas.

Ele se assemelha à ideia do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas, concebido pelo Lei nº 11.079, de 2004. Ou seja, não é um fundo contábil de direito público, e com isso não há uma incidência plena de normas de direito público e reduz o rigor dos princípios e normas orçamentárias, já que sua natureza jurídica não é de fundo contábil, mas sim de fundo de direito privado.<sup>18</sup>

Em matéria orçamentária, releva ainda destacar estar em tramitação no Congresso Nacional a chamada “PEC da Habitação” (Proposta de Emenda Constitucional nº 285, de 2008), que tem por finalidade, basicamente, assegurar financiamento ao setor habitacional, por meio da destinação de recursos orçamentários aos fundos de habitação de interesse social por todos os entes da federação durante o prazo de trinta anos, ou até a eliminação do déficit habitacional (por meio da introdução de um artigo no ADCT):

“Art. 96. Durante o período de trinta anos, ou até a eliminação do déficit habitacional, serão destinados, anualmente, recursos orçamentários aos Fundos de Habitação de Interesse Social, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios em conformidade com o seguinte:

I – na União: nunca menos de dois por cento do produto da arrecadação dos impostos, das contribuições de intervenção no domínio econômico, das contribuições sociais, excetuadas as contribuições sociais patronais e dos trabalhadores para o Regime Geral de Previdência Social e a contribuição social para a previdência dos servidores públicos, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos da Constituição;

II – nos Estados e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, nos termos da Constituição;

III – nos Municípios e no Distrito Federal: pelo menos um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de

<sup>18</sup> Para maiores informações quanto à discussão doutrinária dessa natureza jurídica, cf. CARVALHO, André Castro. Consideraciones presupuestarias en las financiaciones e inversiones en infraestructura. *Revista de Regulación Económica, Empresas & Finanzas de Perú*. Esan. a. 2. nº 2, pp. 256-257.

que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º.

§ 1º Durante o período de vigência do disposto no caput deste artigo deverá ser observado o seguinte:

I – a vedação de que trata o inciso IV do art. 167 não se aplica ao disposto neste artigo;

II – a parcela de que trata o inciso I do caput será previamente calculada sobre o produto da arrecadação dos impostos, das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico, descontadas apenas as transferências constitucionais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

A PEC também traz em seu bojo um caso interessante em que se tem uma vinculação de receitas com obrigação anual de gasto, assemelhando-se a uma despesa mínima obrigatória.<sup>19</sup> Isso porque ela traz a obrigação de gasto anual dos recursos orçamentários que são destinados aos FNHIS e vincula parcela da arrecadação de impostos, contribuições de intervenção do domínio econômico, contribuições sociais, bem como de recursos partilhados e transferidos da União, Estados e Municípios. Entretanto, não se estabelece um vínculo específico de uma receita ou conjunto de receitas a uma obrigação específica, visto que, na prática, é quase que incidente a todo o produto da arrecadação dos impostos. Ou seja, a PEC veicula uma categoria jurídica híbrida entre vinculação de receitas e despesa mínima obrigatória.

## 2. JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Atualmente, muito se vem discutindo acerca de uma releitura do princípio da separação dos poderes insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, justamente em razão de uma nova abordagem à luz do direito constitucional contemporâneo. Sob a luz de novas concepções na doutrina de direito constitucional, o intento doutrinário é, justamente, conceder-lhe um aspecto que se coadune com as praxes políticas adotadas nos mais diversos países.

O princípio da separação dos poderes é fruto de estudos políticos quem vêm desde Aristóteles, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, consagrando-se em Montesquieu com sua obra *De l'esprit des lois*, publicada em 1748, consoante a exposição de Karl Loewenstein.<sup>20</sup> A partir de então, começou-se a defender a divisão do poder como substrato da própria forma de governar o Estado, em um sistema de freios e contrapesos,

19 Quanto à distinção entre vinculação de receitas e despesa mínima obrigatória, cf. CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, pp. 119 *et seq.*

20 *Teoría de la Constitución*. Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1970, p. 45: “Fue Montesquieu, cuyo genio brilla más con el transcurso del tiempo, el que concibió a las instituciones gubernamentales como el marco de organización para el desenvolvimiento de las fuerzas sociales operando en la sociedad estatal – habla del ‘clima’ o del ‘espíritu de las leyes’ -, acercándose de esta manera a la realidad del elemento poder en el gobierno.”

ou seja, uma função controlaria a outra de maneira a evitar abusos e arbitrariedades. Sua concepção foi tripartite, ou seja, o poder estaria dividido na execução e administração do Estado (Poder Executivo), elaboração das leis e regras que o regeriam (Poder Legislativo) e controle da execução e cumprimento dessas leis (Poder Judiciário).

Ao longo dos séculos, constatou-se diversos embates entre os poderes na disputa por competências constitucionais, o que, por vezes, acarretou a hipertrofia do Poder Executivo perante os demais. Nas discussões sobre o tema, é possível verificar a “ascensão” do Poder Judiciário em face dessa hipertrofia, o que vem provocado diversas discussões doutrinárias a respeito dos limites de sua atuação, conforme será brevemente delineado.<sup>21</sup>

A teoria clássica de divisão dos poderes sofreu diversas críticas e aperfeiçoamentos, trazendo uma ideia de *interpenetração dos poderes*, consoante demonstra Manoel Gonçalves Ferreira Filho,<sup>22</sup> evidenciando uma clara tendência ao predomínio dessa interpretação.

A concepção de um princípio de separação dos poderes sob a ótica de um constitucionalismo contemporâneo traz, em seu bojo, algumas complicações intrínsecas. Vê-se que a hipertrofia do Poder Executivo carrega, consigo, algumas externalidades negativas. Não em razão da própria concepção de Estado em si, mas sim como conseqüência da própria sistemática adotada, o que aumenta substancialmente a relevância dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) perante o Executivo – este último historicamente considerado como hipertrofiado em suas funções estatais.

Apresenta-se então o chamado *ativismo judicial*.<sup>23</sup> Tal ativismo é verificado, em maior expressão, no Supremo Tribunal Federal, por exemplo, fruto de influências de movimentos do constitucionalismo contemporâneo, conforme demonstrou Anna Candida da Cunha Ferraz e Fernanda Dias Menezes de Almeida.<sup>24</sup>

21 Cf. NOVAIS, Maria Elisa Cesar. Decisões judiciais e orçamentos públicos. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1093. Nesse sentido, “[o] Poder Judiciário deve exercer seu papel constitucional de julgamento das políticas públicas no sentido de implementação gradual dos direitos fundamentais à prestação e de garantia da dignidade humana, alcançando o bem da vida àqueles que lhe socorrerem”. Para esse tipo de raciocínio, é preciso rever o princípio da separação dos poderes.

22 *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 132-133.

23 Cf., v. g., trabalho de LEAL, Rogério Gesta. Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: aspectos introdutórios. Brasília: ENFAM, 2010.

24 O constitucionalismo contemporâneo na recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional* (versão online). v. 71. Abr. 2010. DTR\2010\537, p. 13. “Como se vê, a jurisprudência recente do STF revela, por um lado, inegável influência de movimentos do constitucionalismo contemporâneo, com as mudanças por eles trazidas, mas, por outro lado, no enfrentamento dos problemas decorrentes das transformações havidas, tem tido papel significativo na moldagem do constitucionalismo brasileiro da atualidade.”

## 2.1. Judicialização do direito à moradia

A judicialização em políticas públicas prestacionais, como educação (demandas por vagas em creche) e saúde (demandas por medicamentos), tornou-se tão corriqueira que as ações já viraram praticamente *commodities* judiciais.<sup>25</sup> Mas essas demandas, em geral, possuem um caráter *temporário*: ou seja, a criança não ficará a vida inteira na creche, bem como a pessoa, via de regra, não receberá algum medicamento o resto da vida – salvo em casos de enfermidades crônicas.

O direito à moradia, no entanto, como já referido, comporta uma política pública de benefícios temporários (aluguel social) ou permanente (aquisição de terreno e imóvel).

Outro problema com a concretização do direito à moradia, conforme verificado, é o fato de ser uma política pública de competência comum. Dessa forma, “[o]s instrumentos normativos que auxiliam na busca por moradia foram jogados no ordenamento jurídico de maneira um tanto quanto caótica. O resultado é a falta de aplicabilidade de alguns deles, e a confusão gerada nos tribunais, que ainda não encontraram interpretações razoáveis para os novos instrumentos”.<sup>26</sup> Nesse contexto de maior indefinição quanto à moradia em comparação ao direito à saúde ou educação, seria possível, por conseguinte, a judicialização para se tornar beneficiário de um aluguel social ou a obrigar o poder público a construir alguma casa popular? Qual seria a extensão do direito à moradia?

Por exemplo, em processo de reintegração de posse de área ocupada por assentamentos precários, é comum ser invocado o direito constitucional à moradia que se sobrepõe à não ocupação de imóvel pelo setor público (não afetação do bem público).<sup>27</sup> Nessa hipótese, a solução também é precária e temporária – visto que, como o próprio termo consigna, trata-se de assentamentos precários.

Há casos em que o pedido da ação é uma obrigação de fazer: por exemplo, obrigar a CDHU a entregar um imóvel ou fornecer um aluguel social em virtude de o autor da lide situar-se em situação de risco, situação na qual o Poder Judiciário já se manifestou favoravelmente à solução por uma ou outra via (temporária ou definitiva).<sup>28</sup> *In casu*, o

25 Cf., sobre o tema, CARVALHO, André Castro. O impacto orçamentário na atuação do Poder Judiciário nas tutelas concessivas de medicamentos. In: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do (Coord.). *Estado de Direito e Ativismo Judicial*. São Paulo, Quartier Latin, 2010, pp. 13-45 e PORTAL R7. Veja o passo a passo para conseguir na Justiça o direito a vaga em uma creche em São Paulo. R7. 30 ago. 2013. Disponível em: < <http://noticias.r7.com/educacao/noticias/veja-o-passo-a-passo-para-conseguir-na-justica-o-direito-a-vaga-em-uma-creche-em-sao-paulo-20130830.html> >. Acesso em: 13 ago. 2014.

26 Cf. SILVA, Renata Gomes da. Aspectos das limitações ao direito à moradia. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 103. jan./dez. 2008, p. 1022.

27 TJSP. Apelação com Revisão. Nº 0010201-92.2000.8.26.0053. 13ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Wanderley Sebastião Fernandes. j. 17 ago 2011.

28 TJSP. Agravo de Instrumento. Nº 0077923-88.2012.8.26.0000. 3º Câmara de Direito Público. Rel. Des. Camargo Pereira. j. 28 ago. 2012.

poder público estadual acabou contemplando o autor da lide com uma habitação popular, dando solução à contenda.

Entretanto, cabe a reflexão se o direito à moradia significa a obrigação de ceder posse ou propriedade de imóvel para uma determinada família – ou seja, uma tutela específica –, mas sim em obrigar o Estado a ter ações relativas a políticas habitacionais que garantam o mínimo existencial já trazido à baila. Quando a discussão não é centrada no aspecto *propositivo* – ou seja, na provocação do Estado a fim de atender uma demanda específica de família desassistida –, mas sim no aspecto *reativo* – é dizer, quando há uma violação de outros valores para o atingimento do direito à moradia –, a orientação judicial passa a ser diversa. Em um caso específico de invasão de edifício após a desapropriação, sustentou-se que “[...] o direito à moradia não se resolve com a invasão de prédios públicos, conduta ilegal que prejudica as pessoas que irão se beneficiar do melhoramento público (no caso, um projeto cultural profissionalizante), mas com a implantação de políticas públicas que não cabe ao juiz definir nem determinar”.<sup>29</sup>

A discussão é a mesma do caso do setor de medicamentos e de vagas em creche, com a diferença de que, em políticas públicas habitacionais, o poder público poderia atuar em uma decisão temporária de início – concessão de aluguel social – como forma de estruturar políticas públicas definitivas a fim de garantir o direito à moradia. Assim como se discute no caso de saúde e educação se o Poder Judiciário deveria ser dotado de alguns *critérios* a fim de atender a algumas demandas prestacionais, no direito à moradia isso se faz necessário em razão do impacto considerável no orçamento público. Se hipoteticamente houvesse demandas judiciais para a efetivação do direito à moradia por meio da aquisição de terreno e imóveis por parte por via judicial, o risco de o impacto orçamentário poderia ser muito maior do que as demandas por medicamentos ou vagas em creche – apenas para se ater a esses dois exemplos já aventados.

Nesse sentido, na concretização do direito fundamental à moradia, faz-se imperioso o estabelecimento de alguns critérios por parte do Poder Judiciário. Uma das sugestões para estudos posteriores seria na priorização de medidas temporárias *ab initio* para a satisfação da demanda individual, induzindo o Poder Executivo a promover

<sup>29</sup> TJSP. Apelação. Nº 0045635-59.2011. 10ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Torres de Carvalho. j. 4 ago. 2014. Ementa: “POSSEÓRIA. Capital. Bem público. Imóvel desapropriado e em seguida invadido por um grupo de pessoas. Direito à moradia. Projeto de implantação da Escola Circo Piolim. 1. Bem público. Posse. Os imóveis foram desapropriados para implantação de serviço de interesse público afeto à Secretaria Municipal da Cultura; são bens públicos dominiais que afastam a posse ou direito de terceiros. Comprovado o arrombamento, a invasão e o uso privado do bem, sem fundamento em lei ou contrato, a concessão da reintegração imediata na posse é de rigor. 2. Colisão de direitos. O direito à moradia e o direito de propriedade não são colidentes; são complementares, uma vez que um e outros são exercidos na forma da lei. Inexistência de dispositivo ou princípio constitucional que assegure a apropriação privada de bem público para satisfação imediata de interesse particular, ainda que meritório. 3. Realocação dos moradores. Descabe condenar o município a realocar os moradores. É providência que ofende a separação dos poderes, implica em gastos públicos cuja precedência cabe ao executivo definir e onera o erário com uma despesa a que não deu causa. Improcedência. Recurso do Município e reexame providos para julgar a ação procedente.”

políticas públicas que venham a solucionar a questão de forma permanente. Diante da novidade do tema, o direito à moradia poderá ser um importante *balão de ensaio* a fim de trazer contornos ao ativismo judicial nos direitos prestacionais, podendo extravasar para todos os outros direitos fundamentais cujo atendimento se relaciona com o mínimo existencial.

Um caso interessante que pode ser utilizado como paradigma para o direito financeiro brasileiro é o célebre *caso Grootboom*, julgado em 2000 pela Corte Constitucional da África do Sul (*Government of Republic of South Africa and Others vs. Grootboom and Others*), no qual uma família que havia sido removida de uma área privada (e inscrita em um programa governamental para baixa renda) acabou ocupando um campo de esporte nas proximidades. O Tribunal Constitucional acabou considerando a espera que o programa habitacional impunha como contrária à Constituição, já que a medida adotada não era razoável – não atendia a necessidades de curto, médio e longo prazo. O direito à moradia, portanto, teria que ser concretizado de forma progressiva.<sup>30</sup>

Nesse sentido é que o Brasil pode extrair como lição que as políticas públicas habitacionais não podem se focar apenas em um horizonte, devendo apresentar um rol de medidas a fim de que a população possa ser atendida da melhor maneira possível.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil passa por um período *sui generis* em sua história: nota-se que, apesar das diversas ferramentas e instrumentos de direito financeiro concebidos, muitos dos direitos prestacionais previstos na Carta Magna ainda necessitam de maior implementação, sendo esse, talvez, o grande desafio perante o direito à moradia, o qual permanece em uma encruzilhada quanto a se priorizarem políticas de caráter temporário ou permanente – sendo estas últimas, nos últimos anos, objeto de maior destaque nas políticas públicas.

E, como se pode observar, tal desafio não é exclusivo do Brasil, mas abarca também países da Europa e, sobretudo, os Estados Unidos, conforme relata Donald Tobin<sup>31</sup> com relação às “balanced budget amendments” e o ativismo judicial. Não é um fenômeno a ser negligenciado, portanto, pelos sistemas de *common law*. Aliás, cumpre salientar, é justamente nos Estados Unidos onde os estudos de constitucionalismo contemporâneo e ativismo judicial ganham força.

Parcela da doutrina nacional, no entanto, reputa tal falha ao sistema constitucionalista brasileiro, com o Poder Executivo, por excelência, responsável na condução das políticas públicas, estando hipertrofiado e pouco afeito a maiores discussões acerca da

30 Cf. KAMGA, Serges Alain Djoyou; Heleba, Siyambonga. Crescimento econômico pode traduzir-se em acesso aos direitos? Desafios das instituições da África do Sul para que o crescimento conduza a melhores padrões de vida. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*. v. 9. nº 17. dez. 2012, pp. 95-96.

31 The Balanced Budget Amendment: will judges become accountants? A look at State experiences. *Journal of Law & Politics*. v. XII. pp. 153-193. 1996.

execução dessas políticas. Nessa lacuna, o Poder Judiciário começou a ganhar importância ao avocar, claramente, competências exclusivas do Poder Executivo. Ocorre que decisões mandamentais que determinam a execução de determinada política pública são, de fato, a sua própria execução, competência, por excelência, do Poder Executivo.

O grande desafio doutrinário é, portanto, traçar diretrizes para a atuação do Poder Judiciário nesse processo,<sup>32</sup> não lhe negando esse novo valor na separação dos poderes, mas sim estabelecendo limites para que o Poder Judiciário possa funcionar, de fato, como contrapeso do Poder Executivo, e não substituí-lo em algumas funções. É nesse sentido que algumas decisões dos tribunais brasileiros devem ser objeto de reflexão, a fim de que não se assista a um processo de hipertrofia do Poder Judiciário assim como historicamente ocorre com o Poder Executivo.

O direito à moradia se insere particularmente nesse processo, justamente por comportar a satisfação de uma política pública de alto custo e que cada vez mais é de prestações de caráter permanente, e não transitório, ao indivíduo que delas necessita – diferentemente de saúde e educação. Nesse sentido é que o direito financeiro e o ativismo judicial terão que se adaptar às nuances próprias do direito à moradia insculpido na Constituição Federal, e muito provavelmente o direito à moradia represente um importante campo de análise para definir os contornos do ativismo judicial em políticas prestacionais no País.

## BIBLIOGRAFIA

- AMORA, Dimmi. Só habitação bateu metas previstas na segunda fase do PAC. *Folha de São Paulo*. 6 jul. 2014. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1481684-so-habitacao-bateu-metas-previstas-na-segunda-fase-do-pac.shtml>>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- BICCA, Carolina Scherer. O papel da jurisdição constitucional na implementação das políticas públicas de assistência social. O juízo de adequação dos critérios legais do Benefício de Prestação Continuada – BPC pelo Supremo Tribunal Federal. *Direito Público*. a. VIII. n° 37. pp. 35-62jan./fev. 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação. Versão para debates*. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.
- CARVALHO, André Castro. Consideraciones presupuestarias en las financiaciones e inversiones en infraestructura. *Revista de Regulación Económica, Empresas & Finanzas de Perú*. Esan. a. 2. n° 2. pp. 246-260. 2010.

32 Cf. FURLAN, Fabiano Ferreira. O guardião da Constituição: debate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen. *A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte. a. 10. n° 39. jan./mar. 2010, p. 144: “Os juristas, como reais guardiões da Constituição, assumem posição de destaque na seara da interpretação constitucional, mas precisam preservar os direitos fundamentais de um modo mais responsável.”

- \_\_\_\_\_. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- \_\_\_\_\_. O impacto orçamentário na atuação do Poder Judiciário nas tutelas concessivas de medicamentos. In: AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do (Coord.). *Estado de Direito e Ativismo Judicial*. São Paulo, Quartier Latin, 2010, pp. 13-45
- \_\_\_\_\_. Uma teoria de direito constitucional financeiro e direito orçamentário substantivo no Brasil. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 23-61.
- \_\_\_\_\_. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- CONTI, José Mauricio. O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto. *Consultor Jurídico*. 29 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-29/poder-publico-financiamento-direito-moradia>>.
- \_\_\_\_\_. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, pp. 15-34.
- CORREA, Vanessa. Apartamento para solteiros 'pobres' que ganham até R\$ 4.334. *Folha de São Paulo. Seres Urbanos*. 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://seresurbanos.blogfolha.uol.com.br/2014/06/24/apartamento-para-solteiros-pobres-que-ganham-ate-r-4-344/>>. Acesso em: 13 ago. 2014.
- DONOSO, Verônica Garcia. Experiências com habitação popular no Brasil e no Chile. In: LAGOS, Ricardo (coord.); DÁVILA, Mireya; ZIBETTI, Fabíola Wüst (org.). *América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional*. São Paulo: EDUSP, 2013, pp. 181-194.
- FERRAZ, Anna Candida da Cunha; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O constitucionalismo contemporâneo na recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional* (versão online). v. 71. Abr. 2010. DTR\2010\537.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FURLAN, Fabiano Ferreira. O guardião da Constituição: debate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen. *A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte. a. 10. nº 39. pp. 127-146. jan./mar. 2010.
- KAMGA, Serges Alain Djoyou; HELEBA, Siyambonga. Crescimento econômico pode traduzir-se em acesso aos direitos? Desafios das instituições da África do Sul para que o crescimento conduza a melhores padrões de vida. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*. v. 9. nº 17. pp. 86-111. dez. 2012.

- LEAL, Rogério Gesta. Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: aspectos introdutórios. Brasília: ENFAM, 2010.
- LEBRÃO, Roberto Mercado. Federalismo e políticas sociais na Constituição de 1988. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, pp. 361-384.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1970.
- NOVAIS, Maria Elisa Cesar. Decisões judiciais e orçamentos públicos. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 1087-1110.
- PORTAL R7. Veja o passo a passo para conseguir na Justiça o direito a vaga em uma creche em São Paulo. R7. 30 ago. 2013. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/educacao/noticias/veja-o-passo-a-passo-para-conseguir-na-justica-o-direito-a-vaga-em-uma-creche-em-sao-paulo-20130830.html>>. Acesso em: 13 ago. 2014.
- ROSA, Vera; ALVES, Murilo Rodrigues. Dilma vai ajudar classe média a comprar casa. *O Estado de São Paulo*. 28 dez. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-vai-ajudar-classe-media-a-comprar-casa,1113201>>. Acesso em: 13 ago. 2014.
- SILVA, Frederico Silveira e. O decisionismo de Carl Schmitt e sua relação com a discricionariedade e a medida provisória. *Revista CEJ*. Brasília. Ano XI. nº 39. pp. 36-43. out./dez. 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SILVA, Renata Gomes da. Aspectos das limitações ao direito à moradia. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 103. pp. 991-1026. jan./dez. 2008.
- TOBIN, Donald. The Balanced Budget Amendment: will judges become accountants? A look at State experiences. *Journal of Law & Politics*. v. XII. pp. 153-193. 1996.