

Magno Federici GOMES¹
Ariel Augusto Pinheiro dos SANTOS²

Journal Law
n. 25 p. 191-214
jul/dez 2016

JUSTIÇA SOCIAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA DISFARÇADA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

SOCIAL JUSTICE, SUSTAINABLE DEVELOPMENT,
FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING AND
LEGISLATIVE DELEGATION DISGUISED IN THE
PROGRAM MY HOUSE MY LIFE

JUSTICIA SOCIAL, DESARROLLO SOSTENIBLE,
DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA Y
DELEGACIÓN LEGISLATIVA DISFRAZADA EN EL
PROGRAMA MI CASA MI VIDA

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Direito fundamental à moradia; 3. Dignidade da pessoa humana, desenvolvimento sustentável e direito fundamental à moradia; 4. Processo legislativo; 5. Teoria da Delegação Legislativa Disfarçada; 6. Funções do Poder Executivo com atribuições no PMCMV; 7. Teoria da Delegação Disfarçada no PMCMV; 7.1 Competência do Ministro de Estado; 7.2 Competência do presidente das agências reguladoras; 7.3 Exclusão ou inclusão de beneficiários e os direitos fundamentais; 8. Considerações finais; Referências.

RESUMO:

Este artigo trata da delegação existente no

Como citar este artigo:
Magno Federici
GOMES;
Ariel Augusto Pinheiro
dos SANTOS.
Justiça social,
desenvolvimento
sustentável, direito
fundamental à
moradia e delegação
legislativa disfarçada
no Programa Minha
Casa Minha Vida.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 25, p. 191-214.

Data da submissão:
16/06/2015
Data da aprovação:
21/12/2016

¹Pontifícia
Universidade Católica
de Minas Gerais - Brasil

²Escola Superior Dom
Helder Câmara - Brasil

Decreto no 7.499/2011 e problematiza o tolhimento de direitos fundamentais em razão da inércia daqueles a quem foi outorgada competência para adequar à realidade a faixa de renda necessária à participação do programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O objetivo geral do trabalho foi demonstrar a influência da delegação legislativa disfarçada no estabelecimento de patamares de renda no PMCMV. Os objetivos específicos foram sedimentar o direito fundamental social a moradia, relacionar o princípio da dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento sustentável, apresentando o processo legislativo e a teoria da delegação legislativa disfarçada, para, por fim, apontar as atribuições do Poder Executivo no PMCMV. A linha metodológica utilizada foi a jurídica propositiva. O raciocínio utilizado para responder à pergunta do presente no artigo foi o dialético. Em linhas gerais foram debatidos temas como os direitos fundamentais, a justiça social, o desenvolvimento sustentável, a dignidade da pessoa humana – especialmente como norte da interpretação de normas –, as atribuições do Ministro de Estado e a delegação contida no Decreto 7.499/2011. Buscou-se verificar se essa delegação atende a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) de modo formal e material. Concluiu-se que o Presidente da República deve utilizar um instrumento constitucional de elaboração legislativa para adequar a mudança de parâmetros do Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT:

This paper deals with the delegation existing in Act 7499/11 and problematizes the abstention of fundamental rights due to the inertia of those who have been given the competence to adjust to reality the income range necessary for the participation of the program “Minha Casa, Minha Vida” (“My House, My Life”) (PMCMV). The general objective of this work was to demonstrate the influence of the disguised legislative delegation in the establishment of income levels in the PMCMV. The specific objectives were to establish the fundamental social right to housing, to relate the principle of human dignity and sustainable development, to present the legislative process and the theory of disguised legislative delegation and to point out the attributions of the Executive Power in the PMCMV. The methodological line used is the legal proposal. The reasoning used to answer the question of the present article was the dialectic. Topics such as

fundamental rights, social justice, sustainable development, the dignity of the human person - especially as a guide to the interpretation of norms - were discussed in general terms, the duties of the Minister of State and the delegation contained in Act 7499/11. It was sought to verify whether this delegation meets the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CRFB/1988) in a formal and material way. It was concluded that the President of the Republic must use a constitutional instrument of legislative elaboration to adapt the change of parameters of the PMCMV.

RESUMEN:

Este trabajo analiza la delegación existente en el Decreto 7.499/2011 y presenta el problema de la restricción de los derechos fundamentales ante la inercia de los agentes públicos que tienen atribución para adaptar a la realidad el presupuesto familiar necesario a la participación en el Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV). El objetivo general ha sido demostrar la influencia de la delegación legislativa disfrazada en el planteamiento de límites de renta en el PMCMV. Los objetivos específicos han sido consolidar el derecho fundamental social a la vivienda, relacionar el principio de la dignidad de la persona humana y el desarrollo sostenible, presentando el proceso legislativo y la teoría de la delegación legislativa disfrazada, para, por fin, indicar las atribuciones del Poder Ejecutivo en el PMCMV. El enfoque metodológico utilizado ha sido el jurídico propositivo. El razonamiento utilizado para contestar a la pregunta ha sido el dialéctico. En términos generales se han discutido temas como los derechos fundamentales, la justicia social, el desarrollo sostenible, la dignidad de la persona humana – especialmente como regla de interpretación de las normas – las atribuciones del Ministro de Estado y la delegación contenida en el Decreto 7.499/2011. Se ha buscado verificar si la delegación cumple a los comandos de la Constitución de la República Federativa de Brasil 1988 (CRFB/1988), de modo formal y material. Se ha concluido que el Presidente debería utilizar un instrumento constitucional de redacción legislativa para satisfacer a los parámetros cambiantes en el Programa Mi Casa Mi Vida.

PALAVRAS-CHAVE:

Direito Fundamental à moradia. Delegação Legislativa Disfarçada-

da. Minha Casa Minha Vida.

KEYWORDS:

Fundamental right to housing. Disguised normative delegation. My Home My Life.

PALABRAS-CLAVE:

Derecho Fundamental a la vivienda. Delegación Legislativa Disfrazada. Mi Casa Mi Vida.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata da mudança de parâmetros para o acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a delegação legislativa para tal alteração. O PMCMV pode ser considerado o carro-chefe da implementação do direito constitucionalizado no art. 6º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), a moradia. Serão analisados a Lei 11.977/2009 e o Decreto 7.499/2011. Cada um desses diplomas estabelece um limite monetário diferente para participar do PMCMV, sendo que o segundo delega para um auxiliar da Presidência da República a prerrogativa de modificar esses limites pecuniários. Esse tema tem relevante importância no cenário brasileiro, uma vez que se trata de um direito fundamental que ainda não foi completamente implementado, existindo déficit habitacional no cenário nacional. Assim, o trabalho pretende demonstrar a necessidade de adequação da arena decisória para respeito da CFRB/1988, em sentido material e formal.

O objetivo geral do trabalho é demonstrar a influência da delegação legislativa disfarçada no estabelecimento de patamares de renda no PMCMV. Os objetivos específicos são sedimentar o direito fundamental social a moradia, relacionar o princípio da dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento sustentável, apresentando o processo legislativo e a teoria da delegação legislativa disfarçada, para, por fim, apontar as atribuições do Poder Executivo no PMCMV.

Inicialmente, o artigo trata do direito fundamental à moradia e a necessidade estatal de sua implementação. Além disso, discute a imprescindibilidade do exercício do poder de polícia para fiscalizar atividades

dos particulares, para alcançarem o patamar de moradia digna.

Após será debatido o direito à moradia como parte da dignidade humana e a cosmovisão sustentável para o entendimento do instituto. Essa nova visão das políticas públicas deve ser irradiada para todo o programa, tendo em vista o novo paradigma socioambiental em que o Brasil está inserido.

Aborda-se, ainda, o processo legislativo para a produção de normas, a fim de verificar se a delegação contida no Decreto 7.499/2011 encontra guarida na CRFB/1988 vigente. Essa parte está umbilicalmente ligada com a teoria da delegação disfarçada – que será tratada no capítulo seguinte –, na qual há uma dissimulação para mudar a arena institucional decisória dos institutos presentes na política pública.

Logo após será discorrido sobre a competência dos Ministros de Estado que participaram da aprovação da Lei 11.977/2009 e do Decreto 7.499/2011, além das competências outorgadas pela Lei 10.683/2003.

Ao final, analisa-se a participação dos Ministros de Estado na arena decisória, fazendo um contraponto às Agências Reguladoras, com intuito de responder à pergunta: se o conjunto normativo do PMCMV respeita a CRFB/1988 no sentido formal, especialmente em razão da divisão de atores na decisão, e se a falta de alteração de parâmetros delimitadores da faixa de renda participante do PMCMV tem lesado o direito fundamental à moradia.

A linha metodológica utilizada será a jurídica propositiva, uma vez que o acesso à moradia ultrapassa as fronteiras do Direito, sendo necessário uma visão holística, que abrange principalmente caracteres políticos e socioculturais. O raciocínio utilizado para responder à pergunta do presente no artigo foi o dialético, ou seja, confrontada a tese por uma antítese, a qual restou comprovada como uma síntese.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

O art. 6º da CRFB/1988 elenca uma série de atividades como direitos fundamentais de natureza social. Esses direitos são chamados de direitos de fazer, ou seja, impõe ao Estado (entendido como União, Estados federados, Distrito Federal e Municípios) o dever de promover as atividades descritas no comando constitucional.

Esses direitos de fazer surgiram após o advento do Estado Social

em contraponto aos direitos de não fazer ou inibir, também chamados de direitos de primeira dimensão. Neles o Estado assume um papel de promotor de terminadas práticas, não seriam mais direito de limitação estatal e sim de comando estatal. A noção de direito saiu da concepção de liberdade da interferência estatal para a obrigatoriedade do Estado em promover políticas públicas para consolidar determinados elementos. Agora o indivíduo tem o direito de que o Estado pratique determinadas atividades. Os direitos de primeira dimensão não estavam sendo capazes de satisfazer os anseios da sociedade, além de não proteger de eventuais choques institucionais. Assim, após inúmeras lutas, os direitos sociais foram pouco a pouco positivados nos ordenamentos jurídicos nacionais. Ocorre que, em sua maioria, não são instituídos para toda a população (cidadãos e estrangeiros) de forma plena, uma vez que são necessários recursos monetários para financiar a atividade estatal de fazer. O Brasil é um exemplo de País que não implementou de forma plena os direitos fundamentais sociais descritos no art. 6º da CRFB/1988.

O direito à moradia é um dos direitos sociais elencados no art. 6º da CRFB/1988, que foi introduzido pela Emenda Constitucional 26, de fevereiro de 2000 (EC26/2000). Esse direito pode ser conceituado como prerrogativa da pessoa possuir um local seguro para repousar e promover atividades ligadas à dignidade. Deve-se enfatizar que a questão da dignidade permeia toda a história no que diz respeito à questão de moradia. Na sociedade grega e itálica três elementos baseavam a vida: a religião, a família e a propriedade (COULANGES, 2006, p. 86), sendo que esta última assumia um papel central na dinâmica das outras, uma vez que deveria haver um altar na propriedade familiar que serviria como local de culto. Na Grécia antiga a questão da morada familiar era tão importante que não havia planejamento em deixá-la, deveria ser sólida (COULANGES, 2006, p. 91).

Inicialmente percebe-se que o direito deve ser consolidado tanto para brasileiros como para estrangeiros. Não é possível fazer uma discriminação baseada na nacionalidade quando se fala em acesso ao direito à moradia, ou ainda, a qualquer direito social. Outro ponto importante acerca do direito à moradia é sua caracterização como “local seguro”. Utiliza-se esse termo como gênero, sendo que as espécies são segurança em sentido estrito, salubridade e, sossego e o bem-estar coletivo. Todas

essas características serão vigiadas pela Administração Pública através do poder de polícia, que seria o modo de reprimir atividades danosas do particular (CRETELLA JUNIOR, 1999, p. 08). Estes institutos pertencem ao Direito Civil, especificamente ao Direito de vizinhança e ao Direito Administrativo. A parte relacionada ao uso anormal (nocivo) da propriedade sofreu uma grande mudança, uma vez que o Código Civil de 1916 (CC/1916), apenas por meio de dois artigos, 554 e 555, delimitava o instituto. Já no Código Civil de 2002 (CC/2002), o capítulo que trata deste tema compreende os arts. 1277 a 1281. Essa alteração ocorreu em virtude da mudança paradigmática da visão da propriedade. A atual normatividade impede de enxergar a propriedade como um fim em si mesmo. Assim, deve o proprietário adequar o seu uso e gozo, impedindo condutas que não tragam nenhum bem-estar para o proprietário ou ainda condutas que reduzam significativamente o bem-estar dos vizinhos. Entende-se que toda a residência deve ser segura, isto é, capaz de proteger o morador de qualquer ato que possa esbulhar/turbar/ameaçar sua posse. Esse aspecto se relaciona com o direito à intimidade e à segurança.

Também deve ser salubre, ou seja, tenha condições higiênicas para a vivência do indivíduo, consolidando o direito à saúde. Desse modo, caso o indivíduo desenvolva atividades que prejudiquem a saúde da coletividade, o Estado, através do poder de polícia poderá adentrar no imóvel para estabelecer uma situação normal. Esta seria a denominada Polícia Sanitária que limitará a atuação humana em virtude da primazia da saúde pública, conforme explica Cretella Junior (1999, p. 221).

O terceiro requisito é o sossego, que significa dizer que o direito à moradia deverá possibilitar a recuperação das energias e desenvolvimento de determinadas atividades. Salienta-se que esses institutos do direito de vizinhança, apesar de concebidos como forma de evitar atividades danosas pelos vizinhos, podem ser interpretados como requisitos para boa moradia.

O último aspecto a ser destacado é capacidade do local de receber atividades ligadas ao bem-estar dos moradores. Os seres humanos não vivem apenas de trabalho, por isso devem existir locais para o ócio, além de práticas esportivas, acadêmicas entre outros. Esse aspecto se assemelha à ideia de sossego, diferenciando-se deste por se fundamentar mais na possibilidade dos seres humanos se desenvolverem e não apenas no local

sosegado para o descanso. Cada indivíduo terá uma noção diferente de aumento de suas capacidades, essa é a noção de liberdade no desenvolvimento (SEN, 2010, p. 32).

Afirma-se que o direito fundamental à moradia, assim como os demais direitos fundamentais devem ser interpretados à luz da dignidade da pessoa humana, ou seja, todos os atos para promoverem ou consolidarem direitos devem antes ser norteados pela busca da dignidade do indivíduo e dignidade social, de tal forma que qualquer ato estatal que não tenha esse valor como ponto central será considerado desvio fundamental da República. Hoje entende-se que até o próprio conceito de sustentabilidade deve acompanhar a dignidade da pessoa humana.

A promoção do direito social à moradia tem obrigado o Estado a implementar inúmeras políticas públicas habitacionais. Cita-se, como exemplo, a Reforma Agrária, que é a fixação do homem em uma gleba de terra possibilitando a moradia e o trabalho em regime de economia familiar, a nível federal. No Município de Belo Horizonte, pode-se citar o programa Vila Viva, que busca a urbanização de Vilas e Favelas. Contudo, este estudo se fixará na Lei 11.977/2009, denominada Lei do PMCMV.

Esse programa do Governo Federal tem como objetivo financiar a compra de imóveis para famílias de baixa renda. Leva em consideração a situação de vulnerabilidade social que essas famílias se encontram. Portanto, o Poder Público propiciará recursos para aquisição de imóveis com o intuito de promover a segurança e a pacificação social.

3 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Dentre os princípios da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana é o mais abstrato e difícil de ser conceituado. O grau de abstração deste princípio é tão elevado que não é possível conceituá-lo de forma a abranger todos os reflexos que surte, assim sempre haverá uma peculiaridade fora da conceituação. Contudo essa dificuldade de não pode ser objeção para sua utilização massiva.

A relação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais pode ser visualizada através da analogia a um sistema solar. O primeiro funcionará como um sol e os direitos fundamentais serão os

corpos celestes que estão sobre o efeito do campo gravitacional. Percebe-se que a dignidade influenciará em todos os aspectos os direitos fundamentais. É impossível pensar em direitos fundamentais sem dignidade da pessoa humana, de tal forma que se esta for violada necessariamente os direitos fundamentais também o serão. Ensina Gomes (2010):

Finalmente, a relação entre a dignidade da pessoa humana e as demais normas de direitos fundamentais não pode ser qualificada como de cunho subsidiário. A relação entre a dignidade e as pretensões constitucionais públicas subjetivas é *sui generis*, visto que a primeira assume, simultaneamente, a função de elemento e medida das segundas. Uma violação de um direito fundamental ofenderá, necessariamente, a dignidade dos seres humanos (GOMES; FREITAS, 2010, p. 17).

O desenvolvimento sustentável ainda que não positivado no art. 1º da CRFB/1988 pode ser entendido como princípio do Estado brasileiro. O art. 225 da CRFB/1988 deve ser interpretado como princípio formador de todo ato do Estado, da Sociedade ou Não-Estatal. Todos devem proteger o meio ambiente, mantendo-o equilibrado. Essa proteção e equilíbrio são pilares fundamentais do desenvolvimento sustentável. A doutrina normalmente apresenta três pilares: a proteção ambiental, a equidade social e o crescimento econômico. Quanto ao primeiro, a proteção ambiental, diz respeito à guarda do bem ambiental. O segundo pilar volta-se à extinção da pobreza e à diminuição das desigualdades sociais. Por fim, o crescimento econômico envolve o aumento das riquezas geradas em um território. Araújo e Arruda (2010) afirmam que:

A degradação ecológica afeta fundamentalmente a sociedade, pois é através das relações com a natureza, sejam elas naturais ou artificiais, que são produzidos os bens necessários para a vida e para o desenvolvimento do ser humano. Quanto maior o índice de degradação ecológica maior também a degradação social, pois o espaço ambiental é um espaço social e geográfico, transformado pelo homem para o seu benefício e usufruto. O desenvolvimento sustentável visa equacionar esse espectro de utilização dos recursos por uma via moderada de utilização com responsabilidade econômica, social e de distribuição de riquezas (ARAÚJO; ARRUDA, 2010, p. 291).

Ocorre que essa conceituação pode se mostrar superficial. Traz-

-se, então, a teoria apresentada por Freitas (2011), que coloca em discussão outros dois pilares. O primeiro é a dimensão ética da sustentabilidade, do qual se extrai que todos os indivíduos possuem um liame que os conecta, criando um dever para com todos. Freitas (2011) aduz que:

Dimensão ética, no sentido de que todos os seres possuem uma ligação intersubjetiva e natural, donde segue a empática solidariedade como dever-prazer universalizável, acima das limitações conhecidas do formalismo kantiano e na correta compreensão darwiniana da seleção natural (FREITAS, 2011, p. 57).

Continua (2011):

Há dever ético de sustentabilidade ativa, que esclarece, não manipula, nem instrumentaliza. Existe dever ético de ser benéfico para todos os seres, no limite do possível, não apenas deixar de prejudicá-los. De fato, a atitude eticamente sustentável é aquela que consiste em agir de modo tal que possa ser universalizada a produção do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza (FREITAS, 2011, p. 58).

Verifica-se que as condutas individuais devem levar em consideração o bem-estar dos demais indivíduos da sociedade e dos seres vivos que habitam a biosfera.

O segundo pilar é o reconhecimento jurídico de que todo indivíduo tem direito ao desenvolvimento sustentável e aos demais direitos dele decorrentes. Talvez seja uma das dimensões mais difíceis de se efetivar, uma vez que a implementação de direitos é na maioria das vezes problemáticas. Segundo Freitas (2011):

Dimensão jurídico-política, no sentido de que a busca da sustentabilidade é um direito e encontrá-la é um dever constitucional inalienável e intangível de reconhecimento da liberdade de cada cidadão, nesse status, no processo da estipulação intersubjetiva do conteúdo dos direitos e deveres fundamentais do conjunto da sociedade, sempre que viável diretamente (FREITAS, 2011, p. 63).

O autor (2011) destaca alguns direitos inerentes ao Estado sustentável, dentre os quais pode-se citar o direito à boa administração pública, que será uma boa regulação de sistemas socialmente relevantes pela administração e o direito à moradia digna e segura, que ocorrerá quando as propriedades tiverem sua função social atendida, forem construídas de

forma limpa entre outros.

Isso posto, a interpretação da conduta ministerial na alteração de parâmetros de renda para a participação no PMCMV deve se pautar em tais pilares, uma vez que capazes de guiar a conduta subjetiva e objetiva do sujeito. Esses pilares devem funcionar como núcleo das políticas públicas.

Com base nos princípios da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento sustentável é que o direito fundamental à moradia deve ser interpretado. A pessoa apenas terá dignidade quando possuir uma moradia nos moldes já percorridos e a apenas poderá se falar em Estado sustentável quando todos possuírem moradias adequadas. Assim o Poder Público na implementação deste direito deverá observar rigorosamente os mencionados princípios. As normas do PMCMV também devem ser concebidas à luz da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento sustentável, de maneira que qualquer ato do Poder Público que tende a ferir os direitos dos participantes do programa, poderá ser considerado inconstitucional.

4 PROCESSO LEGISLATIVO

Nos períodos mais autocráticos da história da humanidade as leis eram escritas a bel prazer do dominador, não era oportunizado aos dominados qualquer participação da construção da norma, aliás, sequer um processo de construção da norma. Felizmente no atual paradigma do Estado de Democrático de Direito o processo legislativo é estabelecido antecipadamente à produção de normas e proporciona a participação popular, mesmo que indiretamente.

A CRFB/1988 informa a maioria dos ditames do processo legislativo, sendo que leis esparsas e o regimento interno das casas legislativas podem complementar o processo, desde que não neguem os preceitos constitucionais. A CRFB/1988 regula o processo legislativo tendo em vista as particularidades de cada tipo de diploma legislativo. Assim uma emenda constitucional terá um processo diferente de uma medida provisória.

O presente estudo analisa duas espécies legislativas, a saber, a lei ordinária e a lei delegada. A lei ordinária é caracterizada como a norma geral, uma vez que quando não houver obrigatoriedade para alguma espécie específica, ela será utilizada. Pode ser chamada de norma da exclusão, tendo em vista a forma que é aplicada. Determinadas matérias não pode-

rão ser alvo de sua produção e o tipo normativo comum é a lei ordinária. A CRFB/1988 trata deste tipo normativo de forma geral no art. 61 e ss., onde se exige a maioria simples para aprovação, a votação de duas casas e se admite a possibilidade do veto pelo Presidente da República.

Por outro lado, a lei delegada apresenta uma característica muito peculiar, pois nesse caso, o Poder Legislativo, constitucionalmente responsável em pela função típica de legislar, transfere suas atribuições para o Poder Executivo, deixando a seu cargo a elaboração de leis. Esta autorização se baseia em quatro premissas, conforme Bulos (2010). Em primeiro lugar, a necessidade do Estado em promover determinados atos com maior velocidade, sendo que a demora na aprovação por parte do Congresso Nacional pode acarretar uma série de danos. Determinados assuntos são tratados com maior propriedade pelo Poder Executivo, levando em consideração suas prerrogativas. Outra premissa é a emergência em se tratar determinadas matérias. Por fim, a carência de flexibilidade de determinados temas (BULOS, 2010, p. 1168). Percebe-se que a autorização se dará em hipóteses excepcionais, não devendo se tornar algo rotineiro no Estado brasileiro, sob pena de um poder se configurar apenas como uma figura sem poder decisório.

O procedimento da lei delegada inicia-se com a chamada iniciativa solicitadora, o Chefe do Poder Executivo de maneira exclusiva enviará o requerimento ao Congresso Nacional para deliberar sobre determinadas matérias. Ressalte-se que a CRFB/1988 estabelece algumas vedações de matérias relativas à delegação presidencial. Em sessão conjunta, os Deputados federais e os Senadores votarão se aceitam a requisição do Presidente da República. O quórum para aprovação é de maioria simples. Caso aprovado, o Congresso Nacional expedirá uma resolução para elencar quais os assuntos a serem tratados. Outro ponto importante é a inexistência de obrigação de legislar por parte do Presidente, pois a resolução apenas o permite. O Chefe do Poder Executivo poderá então “elaborar” a lei, promulgá-la e publicá-la sem o crivo do Poder Legislativo. O poder de realizar esse ato não se prolonga no tempo, uma vez que a resolução deve ser clara sobre as matérias e o tempo da lei delegada.

Verifica-se o grande poder que o Presidente possui ao utilizar esse instrumento, pois apenas pedirá a autorização ao Poder Legislativo para que então realize todas atividades de introdução de uma lei ao or-

denamento jurídico brasileiro. Tendo em vista o poder que é atribuído ao Presidente da República, essa hipótese deve ser tratada como excepcionalíssima, evitando que possa ser usada de maneira abusiva e dissimulada.

5 TEORIA DA DELEGAÇÃO LEGISLATIVA DISFARÇADA

A Teoria da Delegação Disfarçada pode ser conceituada como uma dissimulação dos Poderes constituídos para mudança da esfera decisória, ou seja, será aprovado um instrumento com a normatização ampla permitindo que outro ator, que não seja o constitucionalmente responsável, possa legislar sobre determinada matéria. Essa Teoria retrata uma dissimulação à capacidade de legislar, e não se confunde com a Lei delegada, constitucionalmente prevista e tem seu devido processo de desenvolvimento. Ensina Gomes (2014):

De maneira que Bandeira de Mello (1998) destaca que a indelegabilidade, na qualidade de princípio, resulta implicitamente do art. 2º CR/88, ou seja, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Em virtude dessa tripartição de poderes e da necessária divisão de competências, cada qual inerente a um Poder específico, veda-se a possibilidade de cessão de atribuições de um órgão menos diligente a outro, o que se justifica pela cautela a favor dos administrados e pela destruição de todo o sistema de repartição de funções. Além disso, a previsão constitucional de leis delegadas acaba demonstrando que a regra geral é a indelegabilidade (GOMES, 2014, p. 29).

Reafirma que a regra na elaboração das leis é a indelegabilidade, sendo a lei delegada uma exceção. No momento que um Poder dissimula a decisão legislativa, a tripartição de poderes estará ameaçada.

No caso estudado, a Lei 11.977/2009 colocou um teto para a população ingressar no PMCMV, sendo que o Decreto 7.499/2011 aumentou esse limite. Contudo o art. 22 do Decreto 7.499/2011 permitiu que em ato conjunto os Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão alterassem anualmente esses limites de ingresso no programa.

6 FUNÇÕES DO PODER EXECUTIVO COM ATRIBUIÇÕES NO PMCMV

Tendo em vista complexidade da atividade promovida pelo Chefe

do Poder Executivo nacional, se faz necessário a atuação de determinados encarregados em certas áreas específicas. Esses encarregados são denominados Ministros de Estado, cada um assume uma pasta e deve promover atos para o desenvolvimento da matéria da pasta e nacional.

A Lei 11.977/2009 (PMCMV) e o Decreto 7.499/2011 estabelecem parâmetros diferentes sobre os beneficiários do programa. Possivelmente essa diferenciação se dá em virtude da inflação do período entre a edição das normas. Ocorre que após a edição do Decreto 7.499/2011 não houve nenhuma alteração dos parâmetros dos beneficiários, verificando-se uma inflação acumulada entre a expedição do Decreto e a data da pesquisa.

Como dito anteriormente, o parâmetro de beneficiários segundo o art. 22 do Decreto 7.499/2011 pode ser alterado por ato conjunto dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e Gestão. Essa escolha foi estratégica, uma vez que os referidos Ministérios são a espinha dorsal da política econômica do Governo.

Ocorre que a Lei 11.977/2009 (PMCMV) foi assinada pelo então Presidente em exercício José Alencar, Ministro da Justiça Luiz Paulo Barreto, Ministro da Fazenda Guido Mantega, Ministro do Planejamento e Orçamento e Gestão Paulo Bernardo, Ministro do Meio Ambiente Carlos Minc e das Cidades, Marcio Fortes. Já o Decreto 7.499/2011 foi assinado pela Presidente Dilma, os Ministros da Fazenda, Planejamento e Orçamento e Gestão, Cidades e o Advogado Geral. Os Ministros das Cidades e do Meio Ambiente assinaram as leis, mas não são responsáveis pela revisão dos parâmetros dos beneficiários.

Há uma dissociação da realidade no caso, o objetivo central do PMCMV é a regularização fundiária, especialmente em áreas urbanas. A Lei 10.683/2003 em seu art. 27, inciso III, estabelece como áreas de competências do Ministério das Cidades a política de desenvolvimento urbano, políticas setoriais de habitação entre outras. Percebe-se que o Ministro das Cidades deveria ser ouvido no processo decisório de mudança de parâmetros do PMCMV. Todavia o Decreto 7.499/2011 que autorizou dois Ministros a legislar a abrangência de um programa social disfarçadamente, foi indiferente ao contexto político atual do Brasil, no qual o Ministério das Cidades é uma instância decisória em matéria relacionada ao meio ambiente artificial.

A escolha pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão pode ter sido tecnicista e economicista em matéria de planejamento econômico, todavia exclui o técnico da área. Essa exclusão pode se tornar danosa ao interesse público, uma vez que apenas duas pessoas poderão decidir o futuro de uma política social voltada para implementação de um direito fundamental social. Além da concentração de poder em mãos de autoridade não-eleita, os responsáveis podem abordar o parâmetro apenas com a visão economicista, olvidando da cosmovisão social.

7 TEORIA DA DELEGAÇÃO DISFARÇADA NO PMCMV

Este tópico tratará da competência dos auxiliares do Chefe do Poder Executivo federal para expedir atos normativos, em contraponto com o dirigente de uma agência reguladora. Após será analisada se essa delegação disfarçada para o auxiliar do Presidente tem ameaçado direitos fundamentais.

7.1 Competência do Ministro de Estado

Diz o art. 87 da CRFB/1988:

Art. 87 da CRFB/1988. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República (BRASIL, 1988, grifo próprio).

Segundo Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2012), existem seis espé-

cies de atos normativos: decretos, regulamentos, instruções normativas, regimentos, resoluções e deliberações. O primeiro é dividido em duas subespécies: o decreto independente disporá sobre matéria que não foi promulgada na forma da lei; e o decreto regulamentar, “que visa a explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação” (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2012, p. 188). O regulamento é o ato administrativo que especifica a lei ou procede situações não descritas em lei. Acrescentam Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2012) que “as instruções normativas ou regulamentares são atos administrativos expedidos pelos Ministros de Estado para a execução das leis, decretos e regulamentos (CF, art. 87, parágrafo único, II)” (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2012, p. 190). Os regimentos são expedidos para a regulação interna dos órgãos colegiados e colégios legislativos. As resoluções “são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos) [...] para disciplinar matérias de sua competência específica” (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2012, p. 191). Os autores continuam (2012) o raciocínio informando que esta espécie apenas complementarará e explicará, não poderá inovar ou contrariar os regulamentos ou regimento. A última espécie de ato administrativo refere-se a decisões ou normas expedidas por órgão colegiado com caráter vinculante para administração pública sempre devendo obediência para os regulamentos e os regimentos.

Com base no que dispõe a CRFB/1988 e observado o que afirma Meirelles, tem-se que o ato normativo para os Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão capaz de alterar o Decreto 7.499/2011 modificando os parâmetros do PMCMV, é a instrução normativa. Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2012) não informam sobre a possibilidade desta espécie ter a característica de um ato complexo, isto é, o acordo de duas vontades distintas de forma convergente. Outro ponto que os doutrinadores não tratam é a chance de a instrução normativa ser contrária ao regulamento, lei ou decreto. Contudo, da interpretação de suas ideias, pode-se extrair que a instrução não poderá contrariar esses diplomas normativos, tendo em vista que apenas dará execução ao instrumento normativo.

7.2 Competência do presidente das Agências Reguladoras

Aragão (2013, p. 333 e 343) elenca duas características importantes sobre as autarquias especiais. A primeira seria a especialização técnica na área pelo presidente e a segunda a impossibilidade do Chefe do Poder Executivo exonerar livremente o comandante da agência.

A primeira característica tem fundamento na própria ideia de agência reguladora, instituídas para delimitar a atuação do particular. Assim seu dirigente deverá conhecer o nicho profundamente.

A outra característica refere-se à formatação legal das agências. O mandato do dirigente é fixo de quatro anos e a nomeação não ocorre em ano eleitoral, dessa maneira o Presidente da República seguinte terá como chefe da agência o indivíduo nomeado na gestão passada. Essas qualidades garantem ao presidente da agência certa imparcialidade frente ao Chefe do Executivo na conduta da agência.

Na mesma obra Aragão (2013) defende a possibilidade das agências reguladoras expedirem atos normativos. Galvão, citado por Aragão (2013), diz:

[...] os princípios da legalidade, do congelamento do grau hierárquico e da precedência da lei não impedem, salvo em matérias reservadas à lei (tributos e crimes), que se adote uma “maior flexibilidade através da deslegalização ou degradação do grau hierárquico. Neste caso, uma lei, sem entrar na regulamentação da matéria, rebaixa formalmente o seu grau normativo, permitindo que essa matéria possa vir ser modificada por regulamentos” (GALVÃO apud ARAGÃO, 2013, p. 457).

O administrativista cria a possibilidade de rebaixamento da lei, permitindo que um regulamento tenha o condão de alterá-la. Aragão (2013) articula diversos entendimentos para alcançar essa conclusão, dentre os quais pode-se citar a independência das agências reguladoras frente as lutas políticas existentes no Parlamento, a descentralização de expedir normas (ARAGÃO, 2013, p. 410-414), a possibilidade de outros atores terem competência normativa (além do Chefe do Poder Executivo) (ARAGÃO, 2013, p. 415), o caráter metafísico da vontade popular e a função do Poder Executivo (ARAGÃO, 2013, p. 432), entre outras.

Mesmo o autor (2013) criticando esse apego ao Parlamento como casa da vontade popular, esse é o maior fundamento para impossibilitar a

drástica mudança decisória, visto que a população não elege o presidente de agência reguladora, mas sim os membros do parlamento. Outro ponto é a credulidade que o autor tem na separação do presidente da agência das lutas políticas. Inicialmente cumpre salientar que o chefe do Poder Executivo escolherá de maneira ampla os integrantes do conselho e consequentemente o presidente da agência, os quais deverão ser posteriormente aprovados pelo Senado Federal – que no ano de 2015 mudou seu posicionamento de apenas referendar a vontade do Presidente da República, com se verificou nos casos do Ministro Fachin e na recusa da nomeação do embaixador na OEA. Além disso, a Lei 9.986/2000 prevê a quarentena do dirigente após o término do mandato, com o intuito de impedir que o poder econômico aproveite de determinadas informações. Como o ensinado por Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2012), diversos atores do Poder Executivo terão capacidade normativa, ocorre que esta não terá a força de lei.

Conforme se depreende das lições de Aragão (2013), a agência reguladora terá um grande poder normativo, capaz de rivalizar com leis. Todavia, essa teoria transferirá mais poderes para o Poder Executivo em prejuízo dos demais Poderes, algo que a CRFB/1988 tentou impedir através de diversos dispositivos.

7.3 Exclusão ou inclusão de beneficiários e os direitos fundamentais

Após essa discussão sobre importantes conceitos relativos aos direitos fundamentais, dignidade da pessoa humana, processo legislativo, delegação disfarçada, competências normativas do Ministro de Estado e o contraponto com as agências reguladoras, é necessário traçar uma resposta ao problema.

É basilar a concepção da obrigatoriedade do Estado promover os direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da CRFB/1988. Contudo não de forma instantânea, tendo em vista a necessidade de recursos financeiros para a implementação. Ocorre que a imobilidade estatal na concessão desses direitos fere de morte a CRFB/1988. O Estado não é obrigado a garantir todos os direitos sociais de uma vez, mas sua inanição deverá ser responsabilizada.

O Estado sai dessa posição de latência no momento que promove políticas públicas capazes de implementar o direito social. Como dito

anteriormente, o PMCMV tem esse condão de regularização fundiária e promoção à moradia. Ocorre que ele foi concebido para uma determinada faixa de renda no ano de 2009. O Decreto 7.499/2011 modificou esses parâmetros, aumentando a faixa de renda. Desde então não houve qualquer modificação das faixas de renda. Entre julho de 2011 (data do Decreto 7.499) e março de 2015 (início da pesquisa), o salário mínimo saltou de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais) para R\$788,00 (setecentos e oitenta e oito reais). Para exemplificar essa distorção, o art. 3º, §6º, inciso III, da Lei 11.977/2009 informa que o primeiro limite é R\$ 1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais), sendo limitado pelo teto de três salários mínimos. Já o Decreto 7.499/2011 fala em R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais). O primeiro equivaleria a rígidos três salários mínimos da época ($1395/465=3$). O segundo seria 2,93 salários mínimos ($1600/545=2,93$) e hoje seria de 2,03 salários mínimos ($1600/788=2,03$). Houve uma exclusão tácita de beneficiários do PMCMV. Na sua concepção, uma família que tinha renda de três salários poderia participar do programa na primeira categoria; hoje o núcleo familiar que participa tem a renda de cerca de dois salários mínimos. Essa situação se agrava quando se considera a concentração do déficit habitacional em núcleos familiares mais pobres.

A tabela a seguir demonstra essa modificação tácita dos parâmetros:

A tabela a seguir demonstra essa modificação tácita dos parâmetros:

Evolução das faixas de renda do PMCMV

Lei 11977/01	Salário Mínimo vigente	Razão	Dec. 7499/11	Salário Mínimo vigente	Razão	Parâmetro atual	Salário Mínimo vigente	Razão
R\$ 1395,00	R\$ 465,00	3	R\$ 1600,00	R\$ 545,00	2,93	R\$ 1600,00	R\$ 788,00	2,03
R\$ 2790,00	R\$ 465,00	6	R\$ 3275,00	R\$ 545,00	6,00	R\$ 3275,00	R\$ 788,00	4,15
R\$ 4650,00	R\$ 465,00	10	R\$ 5000,00	R\$ 545,00	9,17	R\$ 5000,00	R\$ 788,00	6,34

Fonte: Elaborada pelos autores

Percebe-se claramente que houve um achatamento dos possíveis beneficiários do PMCMV, o parâmetro inicial saiu de três salários para cerca de dois, no último parâmetro de dez salários mínimos chegou a próximo de seis, quase adentrou a categoria do meio. Isso ocorreu pela falta de norma capaz de alterar os limites, pois como informado anteriormente, o Decreto 7.499/2011 estabelece que dois Ministros de Estado são os res-

ponsáveis para agir de tal maneira.

O acesso aos programas sociais é a base de qualquer política pública, uma vez que escolherá que é apto a receber tal “direito” do governo. Assim constituem ponto central em qualquer lei que disponha sobre o tema. Segundo a sistemática estudada esse ponto deveria ser tratado em lei, uma vez que os atos normativos são apenas para “à correta aplicação da lei” (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2012, p. 187).

Os beneficiários não são mandamentos subsidiários das normas, eles são os sujeitos para quem a norma é expedida, são o núcleo central do comando. Assim o diploma normativo capaz de modificar esses parâmetros será uma lei posterior.

Ocorre que o Decreto 7.499/2011 outorgou essa oportunidade para um ato complexo de dois Ministros de Estado, através de uma instrução normativa. Houve a mudança da arena decisória através de um instrumento que não era aquele previsto lei para fazê-lo. Mesmo que haja posicionamentos, como o de Aragão (2013), favoráveis à possibilidade de descentralização do poder, essa mudança de paradigma passaria de um local que representa a vontade popular, para uma arena técnica. Houve então uma delegação de maneira disfarçada para dois Ministros legisla-rem.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que o Presidente da República, por meio do Decreto 7.499/2011, outorgou, de forma dissimulada, a prerrogativa de legislar para os Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. A lei do PMCMV não concedeu poderes de alteração de parâmetro para esses atores políticos, apenas o decreto, que não possui o crivo do Poder Legislativo. O regulamento administrativo modificou a instância decisória da política pública sem qualquer respaldo constitucional.

A justificativa para essa delegação era a necessidade de se adequar os parâmetros de acesso ao PMCMV à realidade econômica brasileira. Contudo, isso nunca ocorreu, vez que foram mantidos os mesmos valores vigentes ao tempo da edição do Decreto 7.499/2011. Essa falta de modificação dos limites legais gerou uma exclusão tácita dos beneficiários, cuja renda deixou de se enquadrar aos seus ditames, inalcançados então

por uma política pública capaz de implementar o direito fundamental à moradia. É evidente tal exclusão de beneficiários, já que anteriormente um grupo familiar que auferisse dez salários mínimos poderia ingressar no programa para adquirir um imóvel que serviria como sua moradia. No momento desta pesquisa, ficou constatado que a mesma família com renda global de dez salários mínimos não poderá mais participar da política pública em questão. Com isso, vê-se que há um desrespeito aos institutos inerentes ao desenvolvimento sustentável, especialmente a equidade social e o pilar jurídico-político. A primeira dimensão é ponto essencial de qualquer política pública que verse sobre direitos fundamentais sociais, uma vez que ela será o instrumento estatal para proporcionar a redução da pobreza e da desigualdade social, propiciando um desenvolvimento sustentável equitativo.

Percebe-se que para adequar o PMCMV aos institutos do desenvolvimento sustentável e à dignidade da pessoa humana, de modo a concretizar o direito fundamental à moradia, faz-se imprescindível a revisão anual dos beneficiários, com o intuito de manter as oportunidades de acesso à política pública. O instrumento hábil para tal mudança seria a Lei Delegada, uma vez que ela coloca um representante da vontade popular na definição abstrata de um caractere fundamental de uma política pública. Compete ao Congresso Nacional expedir uma resolução que permita ao Presidente da República legislar especificamente sobre essa matéria. A adoção dessas condutas implicará o respeito à CRFB/1988, tanto no sentido material, efetivando-se o acesso ao direito à moradia, previsto no caput de seu art. 6º, quanto no aspecto formal, com a observância da separação dos poderes e do devido processo legislativo.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do Direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAUJO, Jailton Macena de; ARRUDA, Danilo Barbosa. Desenvolvimento sustentável: políticas públicas e educação ambiental no combate à desertificação no Nordeste. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 7, no 13/14, p. 289-310, jan./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/199/159>>. Acesso em: 29 maio 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Códigos Penal; *Processo Penal e Constituição Federal*. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Decreto nº 7.499, de 16 jul. 2011. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 17 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em: 29 mai. 2015.

_____. Emenda Constitucional no 26, de 14 fev. 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Diário Oficial, Brasília, 15 fev. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 29 mai. 2015.

_____. Lei nº 3.071, de 01 jan. 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial, Brasília, 05 jan. 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 29 mai. 2015.

_____. Lei no 9.986, de 18 jul. 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9986.htm>. Acesso em: 29 mai. 2015.

_____. Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 29 mai. 2015.

_____. Lei nº 10.683, de 28 mai. 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 29 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 29 mai. 2015.

_____. Lei nº 11.977, de 07 jul. 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e

dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 08 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em: 29 mai. 2015.

BULOS, Uadi Lamego. Curso de direito constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida - Habitação Urbana. Brasília: CEF, 2015. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx-#quem-pode-ter>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

COULANGES, Numa-Denys Fustel de. *Cidade antiga*. São Paulo: Editora das Américas, 1961.

CRETELLA JUNIOR, José. *Do poder de polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Salário mínimo nominal e necessário. São Paulo: DIEESE, 2015. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GOMES, Magno Federici; FREITAS, Frederico Oliveira. Direitos fundamentais e dignidade humana. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 13, no 82, out. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8404>. Acesso em: 24 mai. 2015.

GOMES, Magno Federici. *Inaplicabilidade da teoria da delegação legislativa disfarçada ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*. Revista do Direito de Língua Portuguesa, Lisboa, v. 2, no 3, p. 229-294, jan./jun. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota técnica - Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). IPEA, Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Mal-

heiros, 2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2010.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 213-256.