

# O MITO DA TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL: os impasses do orçamento público para o desenvolvimento dos direitos sociais

Eder Marques de Azevedo \*  
Gustavo Barçante de Almeida \*\*  
Paola Alvarenga Portes \*\*\*

**RESUMO:** O presente artigo objetiva analisar a aplicabilidade da teoria da reserva do possível diante dos impasses surgidos na execução do orçamento público, considerando o dever do Estado quanto ao patrocínio de prestações positivas, sobretudo dos direitos sociais. Destarte, o desempenho do orçamento público advém do cumprimento do devido planejamento, impossibilitando que a reserva do possível seja aplicada pelo Poder Público como escape à limitação das responsabilidades do Estado.

*Palavras-chave:* Orçamento público. Direitos fundamentais. Planejamento administrativo. Teoria da reserva do possível.

## 1 INTRODUÇÃO

Embora advinda da Alemanha, país cuja realidade social é distante da nossa, a teoria da reserva do possível foi recepcionada pelo Brasil, tomando a conotação de que a responsabilidade do Estado perante a satisfação dos direitos fundamentais, sobretudo

---

\* Graduado em Direito pela UFOP. Pós-graduado em Direito Processual Constitucional pelo Unicentro Izabela Hendrix. Pós-graduado em Docência do Ensino Superior pelo Instituto Doctum. Mestre e doutorando em Direito Público pela PUC-Minas, sob a orientação da profa. Dra. Marinella Machado Araújo. Professor de graduação e pós-graduação do curso de Direito das Faculdades Doctum e FIC, nas disciplinas Ciência Política, Filosofia do Direito, Hermenêutica Constitucional, Direito Constitucional e Direito Administrativo. Coordenador de Núcleo de TCC e Pesquisa da FIC. Advogado. Ex-assessor jurídico do Município de Ouro Preto/MG. Coordenador e orientador do Grupo de Pesquisa e Iniciação Científica “Orçamento público e reserva do possível”, desenvolvido de 2011 a 2012. Membro pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC-Minas. e.mail:ederadv@gmail.com

\*\* Graduando do 10º período do curso de Direito das Faculdades Integradas de Caratinga/MG. Foi membro pesquisador do Grupo de Pesquisa e Iniciação Científica “Orçamento público e reserva do possível” entre os anos de 2011 e 2012. e.mail:gustavobarçante@yahoo.com.br

\*\*\* Graduanda do 8º período do curso de Direito das Faculdades Integradas de Caratinga/MG. Foi membro pesquisadora do Grupo de Pesquisa e Iniciação Científica “Orçamento público e reserva do possível” entre os anos de 2011 e 2012. e.mail:paolaportes@gmail.com

os de cunho social, deve limitar-se somente na proporção de seus recursos. No entanto, esse argumento oferece riscos à concretização dos direitos sociais, considerados os mais onerosos. Diante da má-fé do administrador ou pela falta de um devido planejamento, a distorção de tal teoria justifica, com certa frequência, a omissão do governo na implementação de políticas públicas, relativizando o papel do Estado no patrocínio e cumprimento dos direitos garantidos na Constituição.

Muito além do estrito cumprimento formal de normas estabelecidas sob parâmetros rigidamente positivistas que compõem o arcabouço do orçamento público está a necessidade de eficiência e cautela na elaboração e execução do planejamento governamental, que ao estabelecer metas e prioridades, diante de inúmeras demandas, pode ultrapassar o impasse da escassez de recursos. Portanto, desmistificar e estabelecer os limites da aplicabilidade da reserva do possível é o desafio do presente artigo.

## **2 O MITO DA RESERVA DO POSSÍVEL VERSUS O PLANEJAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

Ao se falar do cumprimento da função administrativa do Estado existe uma indagação referente ao nível de responsabilidade do administrador público no que tange à efetivação dos direitos fundamentais, deles destacando-se os direitos sociais haja vista serem os mais dispendiosos. A tese levantada pela Administração Pública em defesa da discricionariedade e autonomia presentes na gestão é que não há direitos fundamentais absolutos nem recursos públicos suficientes para atender a tantas demandas. Complementando essa tese, insiste na justificativa de que subsiste a escassez material de recursos, presente, sobretudo, em administrações marcadas por baixa capacidade financeira, impondo ao governo a necessidade de estabelecer escolhas trágicas para a eleição de prioridades.

Consequentemente, este cenário é o pano de fundo para que se alegue a aplicação da chamada cláusula da reserva

do possível, verdadeiro escape construído no propósito de propagação de uma ideologia relativizadora do compromisso estatal perante os administrados, sobretudo na tutela dos direitos sociais<sup>1</sup>. Embora os déficits financeiro e administrativo sejam inegáveis em tantas administrações públicas brasileiras – principalmente em municípios de pequeno porte, frutos da onda política e emancipatória de centenas de distritos na década de noventa, muitos somente sobrevivendo por meio do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) –, o risco é fazer da reserva do possível um mito. Nesse sentido, Ginsburg (2001) aponta o mito como uma construção de uma estória para fortalecer o convencimento acerca de determinada situação que não seja necessariamente impregnada de verdade socialmente construída.

Diante de tal risco, a aceitação desse mito com frequência tem sido suficiente para se esquivar a responsabilidade do administrador na gestão dos recursos, independentemente de serem escassos ou não, de modo a se promover o esvaziamento das ações públicas em termos de prestações de serviços e eleição de políticas públicas. O que gera, por fim, retrocesso social e, mais que isso, retrocesso a um modelo liberal de Estado não interventivo ou abstencionista, típico do século XVIII, não cabendo sequer a intervenção do Judiciário em matérias que envolvam o orçamento público para não ferir a clássica e cartesiana separação dos poderes de Montesquieu. Nesse sentido, o STJ já se pronunciou sobre a tese de que não cabe ao Poder Judiciário intervir na escolha de prioridades orçamentárias do Município. In verbis:

Dessa forma, com fulcro no princípio da discricionariedade, a Municipalidade tem liberdade para, com a finalidade de

---

<sup>1</sup> “Em suma, nem a reserva do possível nem a reserva de competência orçamentária do legislador podem ser invocados como óbices, no direito brasileiro, ao reconhecimento e à efetivação de direitos sociais originários a prestações. [...] a efetividade dos direitos sociais – notadamente daqueles mais diretamente ligados à vida e à integridade física da pessoa – não pode depender da viabilidade orçamentária”. (CUNHA JUNIOR, 2008, p. 394).

assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras deve investir. *Não cabe, assim, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Município e determinar a construção de obra especificada.* (BRASIL. STJ. Julgado em: 22.03.04. Grifos nossos).

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo, no intuito de julgar a possibilidade de conceder tratamento terapêutico para pacientes, ressaltou que:

Não se há de permitir que um poder se imiscua em outro, invadindo esfera de sua atuação específica sob o pretexto da inafastabilidade do controle jurisdicional e o argumento do prevailecimento do bem maior da vida. *O respectivo exercício não mostra amplitude bastante para sujeitar ao Judiciário exame das programações, planejamentos e atividades próprias do Executivo, substituindo-o na política de escolha de prioridades na área de saúde, atribuindo-lhe encargos sem o conhecimento da existência de recursos para tanto suficientes. Em suma: juridicamente impossível impor-se sob pena de lesão ao princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes obrigação de fazer, subordinada a critérios, tipicamente administrativos, de oportunidade e conveniência, tal como já se decidiu.* (BRASIL, TJSP, Julgado em: 11.11.97. Grifos nossos).

É nessa esteira que se desenvolve o raciocínio de que os direitos fundamentais somente poderão ser efetivados na medida do possível, vinculando a concretização de direitos à preexistência de recursos econômicos – é o pressuposto, portanto, da reserva do possível. No entanto:

[...] a reserva do possível só se justifica na medida em que o Estado garanta a existência digna de todos. Fora desse quadro, tem-se a desconstrução do Estado Constitucional de Direito, com a total frustração das legítimas expectativas da sociedade. (CUNHA JUNIOR, 2008, p. 395).

A resistência contra a reserva do possível não se opera pela pretensão de sustentar um radicalismo milagroso quanto à satisfação dos direitos fundamentais numa realidade de país periférico como a do Brasil, tampouco se pretende sustentar a condenação da Administração Pública à responsabilidade fiscal por exceder em suas possibilidades orçamentárias. Porém, a intenção é desvelar esse mito haja vista que os problemas da falta de vontade política e da organização administrativa são ainda maiores que a limitação fática orçamentária (KRELL, 2002, p. 56), o que faz do planejamento público uma ferramenta fundamental para uma melhor gestão orçamentária. Antes de ser elaborado, tal planejamento “deve levar em conta a atividade e o êxito de seus serviços, considerando as legislações pertinentes, os serviços públicos ofertados, as questões sociais e a qualidade de vida dos cidadãos, [...] o negócio e o sucesso de seus produtos ou serviços.” (REZENDE, 2011, p. 1).

A fonte de recursos para que a Administração Pública possa cumprir com suas obrigações perante os administrados, satisfazendo às necessidades públicas, é a receita pública. Ela é advinda, em grande parte, da arrecadação tributária, embora existam outras fontes, como os recursos captados pela Administração Pública Indireta, através das empresas estatais. Estas, em particular, compreendem as Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, entidades que podem ser tanto prestadoras de serviços públicos como exploradoras de atividade econômica comercial ou industrial. Não obstante, o investimento na abertura de estatais não retrata a atual perspectiva da Administração Pública em seu contexto político-econômico neoliberal.

A receita pública é fundamental para que haja subsídio ao cumprimento das funções administrativas. Deve abranger a repartição e a destinação entre as esferas governamentais, dimensionando a capacidade que estas têm de fixar as despesas públicas (cujas espécies estão disciplinadas entre os arts. 12 a 21, da Lei nº 4.320/64). Assim sendo, receita

pública se caracteriza como as entradas<sup>2</sup> realizadas em quaisquer esferas governamentais. “Sinteticamente, pode-se dizer que receita é a entrada definitiva de dinheiro e bens nos cofres públicos.” (OLIVEIRA, 2011, p. 128). Ao lado das despesas públicas, as receitas integram o orçamento público de tal forma que deve existir um equilíbrio presente nesse binômio<sup>3</sup>.

Segundo o art. 167, § 1º da CR/88, “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 2012). Ou seja, é vedado ao administrador realizar qualquer despesa sem previsão orçamentária, cerceando, assim, a responsabilidade do governante adstrita ao cumprimento da legalidade. Portanto, a maneira de se amenizar o impacto entre o déficit de receitas e despesas é o uso devido do planejamento.

A partir da Constituição de 1988, pela introdução de seu art. 165, surgiram grandes novidades em matéria de composição do orçamento público com a criação do modelo constitucional de finanças públicas, definido por três

---

<sup>2</sup> Todo e qualquer dinheiro que ingressa nos cofres públicos, seja a que título for, denomina-se *entrada*. Alguns autores falam de *ingresso* (entradas provisórias), distinguindo-o da *entrada*. Utilizaremos as expressões como sinônimas. *Nem todo ingresso*, todavia, *constitui receita*. Há entradas que ingressam provisoriamente nos cofres públicos, podendo neles permanecer ou não. Destinam-se a ser devolvidas. Daí as *entradas provisórias*. [...] Ao lado das entradas provisórias, há as *definitivas*, ou seja, as que advêm do poder constitutivo do Estado sobre o particular, sejam independentes de qualquer atuação (imposto), sejam dela dependentes (taxa) ou em decorrência da realização de obras públicas (contribuição de melhoria), nos exatos termos do art. 145 da CF, bem como as multas. [...] Daí tomarem o nome de *receita*. (OLIVEIRA, 2011, p. 126-127).

<sup>3</sup> A partir da década de 30 predominou a ideologia keynesiana, que admitia os orçamentos deficitários e o excesso da despesa pública, ao fito de garantir o pleno emprego e a estabilidade econômica. Essa política foi ultrapassada na década de 80 pelo discurso do liberalismo social, que sinalizou no sentido da contenção dos gastos públicos e dos privilégios e do aumento das receitas, para o equilíbrio financeiro do Estado. A CF 88 traz no capítulo do orçamento inúmeros dispositivos no sentido da transparência e do controle da despesa pública. (TORRES, 2011, p. 194-195).

planejamentos<sup>4</sup> orçamentários distintos, sendo todos definidos por lei, mas integrados entre si: i) o plano plurianual, ii) as diretrizes orçamentárias e iii) o orçamento anual. Nesse sistema, todos os planos e programas governamentais devem estar em harmonia com o PPA, nos termos do art. 165, § 4º, da CR/88, assim como a LOA e a LDO (art. 166, § 4º, CR/88). Também foram criados os chamados orçamentos de conteúdo vinculado, com limites mínimos de investimentos públicos exigidos. Afirmar Harrison Ferreira Leite que “são as vinculações de percentuais a serem gastos na saúde, na educação, ou a opção legislativa de privilegiar certos destinos de recursos públicos, como ocorre com a proteção da infância e da adolescência” (2011, p. 94). Afora a seção vinculada do orçamento, “[...] há aquela de conteúdo discricionário, cuja elaboração não está circunscrita diretamente aos ditames da lei, o que a torna de livre escolha dos poderes eleitos.” (LEITE, 2011, p. 95).

Em síntese, o planejamento público, como ação estratégica, tem como ponto forte a descentralização das decisões, o que já se revela tendência do próprio Direito Administrativo moderno (DOWBOR, 1987, p. 18). Todas as atividades da Administração Pública têm que ser geridas de forma organizada, controlada, buscando sempre o atendimento dos objetivos estabelecidos em prol do interesse público. Mesmo em face da existência de recursos da Administração Pública, sem o adequado planejamento não há como executar o orçamento de modo eficiente e eficaz.

### **3 SEGURANÇA JURÍDICA E TRIBUTAÇÃO: A FONTE DOS CUSTOS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Os direitos fundamentais geram custos e a forma de o Estado efetivá-los ocorre via captação de receita através do mecanismo da tributação. Por isso, os tributos constituem importante fonte

---

<sup>4</sup> “A Constituição Brasileira, ao estabelecer que o planejamento é indicativo para o Setor Privado, de qualquer forma estabeleceu que esse planejamento deve ser feito. O problema é que a experiência brasileira em planejamentos sempre se caracterizou pela baixa confiabilidade, pela turbulência – o que leva o Setor Privado a não seguir tais orientações, já que elas são meramente indicativas.” (CARDOZO; SANTOS, 2011, p. 696).

dos custos dos próprios direitos fundamentais. Desde as primeiras civilizações, como no Império Romano, as formas de captação de receitas eram muito variadas, provindo ora do uso do patrimônio público, das penalidades pecuniárias (confiscos e multas), ora de impostos patrimoniais cobrados dos povos dominados, vencidos nas guerras ou mesmo daqueles residentes de territórios conquistados. Na Idade Média, o adimplemento dos impostos ocorria através da concessão de produtos *in natura* (em virtude da prevalência de economia agrícola e de subsistência), da concessão de bens ou de serviços militares, da realização de obras ou ainda pelo uso de propriedade. Nesse período, para que os tributos fossem mascarados de justiça, foi estabelecida a ideologia de que era uma forma necessária de custear prestações materiais voltadas aos interesses dos súditos, sendo os impostos estabelecidos por uma autoridade justificada pelo poder divino (TORRES, 2011, p. 569). Com essa metódica, os súditos contribuintes estariam obrigados a suportar os tributos. Nesse momento, coexistia precariamente a segurança jurídica, todavia tendo o soberano como seu único destinatário cuja arrecadação tributária era constituída como típico ato de império.

Por outro lado, a cobrança de tributos provocava descontentamento social graças à ausência de procedimentos preestabelecidos e coesos que gerassem aos contribuintes a sensação de segurança, conferindo legitimidade em face da obrigatoriedade do pagamento dos impostos. Persistia uma política confiscatória gerada pelo *modus* de arrecadação e pela ofensa aos princípios inerentes a uma justa tributação. Os governantes desprendiam seus esforços com o escopo vertiginoso de expropriação excessiva de numerários dos indivíduos, com emprego de táticas arbitrárias e discriminatórias, definindo sua própria justiça tributária<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “A noção de justiça tributária variou segundo as épocas e as formas de tributação. No passado o patrimônio individual e a produção agrícola foram os índices principais de aferição de capacidade econômica e, como justo, na Idade Média, predominava o destino das receitas justificado pelo ‘bem comum’; mais tarde, passou-se para os fatos signos presuntivos de riqueza e para os fatos com demonstração de capacidade contributiva, tendo-se a destinação da arrecadação dos tributos dirigida para atender à despesa pública e aos custos dos direitos fundamentais.” (TORRES, 2011, p. 563). Nos dias de hoje, a justiça tributária determina que os tributos devam ser distribuídos de modo uniforme entre os indivíduos (assim, cumprindo com os princípios da pessoalidade, generalidade e universalidade), não aplicando privilégios por ser algo injustificável que atenta contra o princípio da não discriminação tributária.



cuja receita arrecadada era destinada a satisfazer seus devaneios pessoais – e de sua realeza – e não ao interesse da massa contribuinte.

Com o Estado de Direito, procedeu-se uma estrutura consistente de métodos de tributação, nascendo uma sistemática uniforme e distributiva em que os próprios indivíduos participariam do exercício das atividades do Estado, sobretudo pela consciência do dever de contribuir. Já as *benesses* das receitas arrecadadas, convertidas em orçamento público, tomam a obrigação legal de se reverterem em proveito dos próprios contribuintes. Nesse paradigma, a destinação da arrecadação dos tributos é dirigida ao atendimento da despesa pública e suprimento dos custos dos direitos fundamentais. Observa Ruy Barbosa Nogueira que “[...] o fenômeno da tributação passou a ser jurisdicizado e realizado dentro da legalidade” (1999, p. 6). Arremata aduzindo que o tributo atingiu, assim, a situação atual de categoria jurídica e ao povo o *status* de cidadãos-contribuintes. Nesse diapasão, iniciaram uma fecunda trajetória de inovações teóricas e principiológicas no sentido de estabelecer critérios a fixar uma tributação proba e admitida pelos contribuintes. Ilustrativamente, erigiram princípios como o da legalidade, isonomia, anterioridade e irretroatividade da lei, uniformidade e proteção fiscal. Todos eles tornam-se arcabouço à conformação da segurança jurídica no sistema constitucional tributário.

Nesse âmbito, na ordem constitucional de 88, para algumas matérias o constituinte preferiu atribuir iniciativa legislativa ao Presidente da República, como a tributária e a orçamentária, afetadas que estão à gestão das finanças públicas e a certas competências administrativas. Essas prerrogativas, no conjunto, concorrem para a segurança jurídica da conclusão do processo de formação das leis que compreendam a captação de recursos, a formalização e a execução do orçamento público. Por isso, não há como desassociar o sistema constitucional tributário do sistema constitucional orçamentário, pois são universos complementares cuja sistemática corrobora para a efetivação da segurança jurídica material.

Todavia, o perfilhamento da segurança jurídica no Brasil

não é datado a partir da Constituição de 1988. Acentuou-se desde o germinar do princípio da capacidade contributiva, surgindo em 1824, na Constituição Imperial, perpassando pelas Constituições de 1934, de 1946 (o dispositivo que estabelecia o princípio, foi, *a posteriori*, revogado pela EC nº 18 de 1965) e, por fim, em nossa atual Constituição, em seu art. 145, §1º (BRASIL, 2012). O princípio da capacidade contributiva, tal como registra Eduardo Sabagg, “é considerado uma forma de instrumentalizar-se o princípio da igualdade, da qual se mostra como *natural* decorrência ou *corolário*, para uns, ou subprincípio, para outros” (2010, p. 153). Conforme se nota, a capacidade contributiva, em sua natureza principiológica, postula pela efetividade do princípio da igualdade, servindo-se de uma blindagem contra discriminações em face dos contribuintes. Tal princípio afere que a capacidade econômica dos contribuintes seja fator relevante à graduação satisfatória dos tributos a serem por eles suportados e exigidos pelo Estado, extirpando quaisquer privilégios de classes sociais. Nessa senda, a segurança jurídica arrimada a essa dinâmica interativa principiológica caracteriza-se, ainda, com a salvaguarda do princípio da isonomia, citado alhures, a partir de uma modelagem hábil a permitir e oportunizar efetivamente a constatação da capacidade econômica, bem como a exclusão da discricionariedade como artifício de fixação de métodos tributários. Os pretórios excelsos, do mesmo modo, e majoritariamente, procuram adequar a necessária concretização do princípio da capacidade contributiva aos tributos exigidos do contribuinte, a fim de respeitar os direitos individuais, nos termos da legislação vigente. Como exemplo desta aplicação, temos a progressividade do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), bem como o Imposto de Transmissão Mortis Causa e Doação (ITCD), tal como na jurisprudência abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL - IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO, DE QUAISQUER BENS OU DIREITOS - PROGRESSIVIDADE. Ao imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos, por ter natureza de imposto real, são inaplicáveis

as alíquotas progressivas, posto que baseadas na capacidade contributiva do sujeito passivo. Confirmar a sentença, em reexame necessário, prejudicado o Apelo. (BRASIL, TJMG, Julgado em: 06.03.2008).

Com efeito, a capacidade contributiva não desponta somente a tolerância do ônus pelos contribuintes. Lado outro, avulta assegurar a exigibilidade das prestações tributárias a serem adimplidas, dentro de critérios corretos e uniformes, conforme a personalidade, resguardado o mínimo vital, tudo com o fito de afirmar a segurança jurídica, haja vista que a capacidade contributiva revela uma garantia constitucional (TORRES, 2011, p. 600). É necessário que se perfaça a preservação das condições mínimas de vida dos contribuintes, de modo que os tributos não poderão ultrapassar esse ideal de existência mínima. Isto porque não seria crível a intervenção Estatal Tributária em face daqueles indivíduos que possuem ínfimas condições de vida e de subsistência de sua própria família, o que, ao revés, afrontaria, in totum, o princípio da dignidade da pessoa humana, de tal maneira que a segurança jurídica deambularia em terrenos inférteis e movediços, contrariando sobremaneira o paradigma do Estado de Direito. Relevante registrar parte do inteiro teor do acórdão abaixo:

Devido a essa estreita dependência entre a efetividade dos direitos sociais - que impliquem prestações onerosas ao Estado - e as circunstâncias econômicas e orçamentárias do Poder Público, é que se passou a caracterizar o MÍNIMO EXISTENCIAL exigível como “reserva do possível” que, de acordo com Gustavo Amaral, significa “que a concreção pela via jurisdicional de tais direitos demandará uma escolha desproporcional, imoderada ou não razoável por parte do Estado”. Em termos práticos, teria o Estado que demonstrar, judicialmente, que tem motivos fáticos razoáveis para deixar de cumprir, concretamente, a norma constitucional assecuratória de prestações positivas. Ao Judiciário competiria apenas ver da razoabilidade e da faticidade dessas razões, mas sendo-lhe defeso entrar no mérito da escolha, se reconhecida a razoabilidade. (BRASIL, TJMG, Julgado em: 04.12.08)

A outro giro, a função social dos tributos demonstra novo aspecto com o Estado de Direito, materializando significativos métodos de captação de tributos para a concretização de fins sociais enquanto marginaliza todos aqueles instrumentos discricionários e arbitrários utilizados no passado, cedendo, hodiernamente, e com muito mais razão, aos benefícios de um sistema distributivo com esteio no princípio da dignidade da pessoa humana. A tributação, no ambiente capitalista em que vivemos, é uma ferramenta indispensável para a sobrevivência da economia. O Estado sem essa diagnose diferencial não realizaria seus fins sociais e monopolizar-se-ia todo o exercício econômico (MACHADO, 2007, p. 56). A sistematização e constitucionalização tributária permitiram que os contribuintes se desvinculassem dos impetuosos e remotos métodos de exigibilidade dos tributos, o que proporcionou, atualmente, em uma sensibilidade com o ideal justo e apuro, incorporado nos princípios e garantias intrínsecos ao Estado de Direito.

Por fim, a análise da segurança jurídica voltada ao binômio tributação/direitos fundamentais destaca a preeminência do princípio da proibição de retrocesso (derivado da segurança jurídica). Conforme tal princípio, garantias e princípios não podem ser revogados ou derogados – inclusive os princípios de direitos fundamentais incorporados ao catálogo dos positivados – quando decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição ou do regime e princípios contemplados nos tratados internacionais dentre os quais o Brasil seja parte. Assim sendo, é dever do legislador desempenhar uma atuação legiferante positiva no sentido de ampliar progressivamente os níveis de concretização de direitos fundamentais sociais, vinculando sempre a condições físicas, jurídicas e orçamentárias, garantindo, dessa forma, a proteção do não retrocesso social (DERBLI, 2007, p. 202)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> “[...] o princípio em questão veda ao legislador subtrair da norma constitucional definidora de direitos sociais o grau de concretização já alcançado, prejudicando a sua exequibilidade. Vale dizer, haverá retrocesso social quando o legislador, comissiva e arbitrariamente, retornar a um estado correlato a uma primitiva omissão inconstitucional ou reduzir o grau de concretização de uma norma definidora de direito social; onde não houver imposição legiferante – e, portanto, for mais fluida a delimitação das raíais da liberdade de conformação do legislador (o que ocorre no caso das normas constitucionais programáticas), não se poderá falar propriamente em proibição de retrocesso social.” (DERBLI, 2007, p. 240).

Por tal feita, a insuficiência de recursos orçamentários decorrentes de escassa arrecadação tributária não serve como mote justificador de ausência de cobertura dos direitos fundamentais, pois suprimiria a garantia de proibição de retrocesso. Esse princípio enfraqueceria a interpretação da cláusula da reserva do possível enquanto compromisso do Estado limitado ao financeiramente possível, ao mesmo tempo em que se revela apático à realidade orçamentária como fator concreto à definição de prioridades do orçamento. De todo modo, o planejamento governamental mais uma vez se desponta como necessário ao resguardo da segurança jurídica por permitir a eleição de critérios positivadores para as escolhas trágicas diante do paradoxo demandas versus recursos.

#### **4 DESMISTIFICANDO A TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL**

O surgimento da reserva do possível deu-se na Alemanha, quando candidatos às vagas de cursos em algumas universidades públicas exigiram que fosse cumprido o que dizia o art. 12, § 1º da Lei Fundamental: “todos os alemães têm o direito de eleger livremente a sua profissão, o lugar de trabalho e o lugar de formação”. Nesse julgado, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha decidiu pela reserva do possível, isto é, as prestações estatais ficam limitadas à existência de recursos suficientes, denegando, portanto, o pedido daqueles estudantes (KELBERT, 2011, p. 69-70).

A teoria da reserva do possível, ao ser recepcionada em solo brasileiro, submete-se a *duas limitações*, sendo uma *jurídica* e outra *fática* ou *material*. A primeira delas é de natureza formal, pois significa dizer que a responsabilidade pela concretização de direitos está restrita apenas ao estabelecido na legislação orçamentária. Ou seja, a proposta orçamentária criada pelo Executivo distribui os recursos públicos disponíveis a cada área de interesse social e após aprovação do Legislativo e conseqüente sanção é convertida em lei, que sob o ponto de vista positivista deve ser rigidamente cumprida. Entretanto, nota-

se certa discrepância diante de todo esse formalismo criado pelo Estado, pois, afinal, devemos lembrar que a lei é estática, ao contrário da vida social que é dinâmica, gerando, por conseguinte, excepcionais e inesperadas necessidades especiais – apesar de se admitir, excepcionalmente, a instituição de créditos adicionais e de remanejamento de recursos.

Tal *limitação jurídica* (ou escassez ficta) da reserva do possível destina-se tanto ao contribuinte quanto ao administrador público, a fim de promover a garantia de permanência da segurança jurídica. Ao contribuinte, o respeito aos limites do orçamento traduz o ideal de que os recursos serão cartesianamente investidos em seu próprio bem-estar, conforme traçado por lei. Por outro lado, ao administrador público a existência de um orçamento formalmente definido por lei gera segurança, posto que indicará como e até onde o dinheiro do contribuinte deverá ser investido. Insistindo nesse argumento, cabe ressaltar que o modelo de Estado que vivenciamos trata-se do Estado de Direito ou Estado da legalidade, não havendo, sob os moldes positivistas legalistas, outra opção ao administrador, além do estrito cumprimento da norma, inclusive a orçamentária. Essa premissa perigosamente contorna a construção do mito em torno da reserva do possível, muitas vezes constituindo-se como elisão ao Poder Público quanto ao seu dever perante a efetivação de direitos previstos na Constituição. Em severa crítica sobre a admissibilidade da aplicação da reserva do possível, Luís Fernando Sgarbossa rechaça:

A despeito de todo apelo ao realismo feito pela doutrina dos custos dos direitos, de se notar que a mesma se baseia, em regra, em uma escassez de tipo ficcional, qual seja, aquela engendrada pela peça orçamentária. A escassez aqui *denominada ficta ou jurídica* enquadra-se no tipo intitulado por John Elster *escassez artificial* e, portanto, ostenta a característica pelo mesmo apontada, no sentido de poder o Estado, por uma decisão política, suprir a demanda. (SGARBOSSA, 2010, p. 219-220).

Nesse sentido, apesar de entendimento contrário de parte da doutrina e da jurisprudência, a questão chave da crítica é que a cláusula da reserva do possível deve se pautar em *escassez real ou econômica* e não *escassez ficta ou jurídica* que pode ser suprida possivelmente no âmbito de uma decisão política.

A segunda limitação é a *fática ou material* e existem duas questões a serem aqui consideradas: há entes federativos que possuem escassez de recursos (realidade de grande parte dos municípios brasileiros); outros são grandes centros urbanos autossuficientes. O primeiro caso é comum devido à jogatina política da década de 90 quando erroneamente foram emancipados diversos distritos, transformando-os em municípios com insuficiente arrecadação tributária, conseqüentemente com baixa capacidade administrativa. Observa-se que para suprir a falta desses recursos próprios são realizadas transferências orçamentárias da União e do Estado para o Município, repasse de Fundo de Participação dos Municípios, repasse de impostos. Em síntese, verifica-se que os municípios nessa situação só sobrevivem às expensas do pacto federativo. Já no segundo caso, nos municípios com alta arrecadação e aparente autossuficiência de recursos, há de enfatizar que, justamente por serem, em regra, grandes centros urbanos e possuírem grande contingente populacional, as demandas sociais são imensas e o fluxo de necessidades é maior. Logo, a situação é inversamente proporcional, pois apesar de uma grande receita que confere maiores recursos, as despesas são maiores devido às inúmeras e crescentes necessidades sociais. É outra realidade que não pode ser ignorada.

Nesse mesmo sentido, no que tange aos argumentos proferidos pelos entes políticos quanto à aplicabilidade da reserva do possível, Daniel Sarmento também salienta que tal teoria sujeita à apreciação de dois aspectos distintos, a saber, um fático e outro jurídico. O elemento fático refere-se à “efetiva disponibilização dos recursos econômicos necessários à satisfação do direito prestacional, enquanto o componente jurídico relaciona-se à existência de autorização orçamentária para o Estado incorrer nos respectivos custos.” (SARMENTO, 2010, p. 569).

Diante do exposto, o mito da reserva do possível aparenta muitas vezes ser uma saída do Poder Público por cercear e relativizar o cumprimento de sua responsabilidade constitucionalmente instituída, pois falar na evocação de tal teoria como aspecto limitador dos compromissos públicos quando logicamente existe escassez de recursos pode ser aceitável (OLSEN, 2011, p. 190). Entretanto, nem todos pensam assim, pois há dissenso doutrinário. Existem três interpretações importantes acerca da reserva do possível, conforme já observado por Paulo Caliendo, em obra coletiva organizada por Ingo Sarlet (CALIENDO, 2010, p. 188).

Numa discussão sobre a quem escolher quando de um lado há “milhares de doentes vítimas de doenças comuns à pobreza e de outro lado um pequeno número de doentes terminais de doenças raras ou de cura improvável”, Gustavo Amaral defende que cabe ao Executivo a escolha (2002, p. 52-53). Nesse sentido, Andreas Krell é radical ao dizer “tratar todos! E se os recursos não são suficientes, deve-se retirá-los de outras áreas (transporte, fomento econômico, serviço de dívida)” (2002, p. 53). Surge nesse radicalismo uma *primeira corrente* sobre a inaplicabilidade da reserva do possível. Apesar de minoritária, tal corrente afasta a possibilidade de sua aplicação, pois, segundo o pensamento de Krell, a utilização da cláusula da reserva do possível não leva os direitos a sério, pois favorece politicamente o administrador e relativiza o compromisso do Estado na concretização de direitos invioláveis (KRELL, 2002, p. 53).

Como *segunda corrente*, tem-se aquela sustentada por autores como Gustavo Amaral, Paulo Gustavo Gonet Branco e Luiz Nunes Pegoraro. Essa corrente concorda que o entrave à efetivação de direitos ocorre em detrimento da escassez de recursos orçamentários, admitindo, como necessária, a aplicabilidade da reserva do possível haja vista que os direitos fundamentais só poderão ser efetivados na medida do possível; *grosso modo*, a reserva do possível apregoa tal premissa, ou seja, determina a vinculação da preexistência de recursos econômicos. Dessa forma, há o compromisso do Estado em



efetivar os direitos, conquanto haja recursos disponíveis, não se admitindo omissões injustificadas por parte da Administração Pública. O Judiciário pode condenar o Executivo à criação de políticas públicas, o que justifica a interferência de um poder sobre o outro sem considerar ativismo e sem gerar lesão ao princípio da separação dos poderes. A esse respeito, Flávio Galdino (2005, p. 345-346) destaca que os direitos não nascem em árvores porque dependem de dinheiro para a sua eficácia social e, portanto, estão condicionados à existência de recursos públicos.

Nessa esteira, os direitos fundamentais, como direitos subjetivos, devem ser reconhecidos pela perspectiva de seus custos. Nesse mesmo sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal em decisão em sede de Agravo Regimental, com destaque para o voto do relator Ministro Celso de Mello, que assim pronunciou-se:

Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. (BRASIL, STF, Julgado em: 22.11.05).

Nesse ínterim, o emprego da concepção de reserva do possível tem servido de justificativa para que o Estado não cumpra a sua função de efetivação de direitos fundamentais (seu papel de sujeito passivo), pois tal teoria impõe limites à realização de direitos fundamentais pela via judicial.

Por fim, existe ainda uma *terceira corrente* asseverando que a aplicação da reserva do possível deve ser moderada e com ressalvas, condicionada ao respeito e ao cumprimento do mínimo existencial, o qual não pode ser jamais renunciado (Ana Paula de Barcellos e STF, em decisão da 2ª Turma sobre a ADPF nº 45/DF, julgada em 29/04/04 e no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410.715-5/SP, julgado em 22/11/05). Barcellos reforça que este mínimo existencial é considerado o respeito a

um conteúdo mínimo de direitos fundamentais com ênfase na satisfação de direitos sociais como à saúde pública, ao saneamento básico e à educação de nível fundamental (2002, p. 15). A ADPF nº45 põe em evidência a necessidade de proteção dos direitos sociais, ainda que se traduza numa dimensão política de atuação do Judiciário:

Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional (BRASIL, STF, Julgado em: 29.04.04).

Para a ADPF nº 45, a responsabilidade do Estado deve considerar, a princípio, os limites jurídico e material à aplicação da reserva do possível. No entanto, ainda devem ser considerados outros pressupostos à aplicabilidade de tal teoria: i) *razoabilidade da pretensão*, ou seja, verificar se o objeto pleiteado é lícito, possível e determinado, devendo ser reconhecido pelos órgãos administrativos competentes. Por exemplo, em casos de requerimentos de saúde é preciso haver a aprovação da Anvisa, do Ministério da Saúde e do SUS; ii) *disponibilidade de recursos*.

Acerca da efetividade dos direitos sociais Olsen reforça que tais direitos “decorrem da busca do atendimento das necessidades humanas, [...] correspondem a imperativos da dignidade, e deveriam ser satisfeitos independentemente da provisão do mercado” (2011, p. 311). No entanto, observa que “a posituação desses direitos em cartas constitucionais não foi suficiente para garantir sua exigibilidade” (OLSEN, 2011, p. 311).

A dependência de recursos econômicos para efetivar

direitos sociais faz parte do entendimento que defende que normas que consagram tais direitos são de natureza programática, logo requerem investimentos na criação de políticas públicas para se tornarem exigíveis, sendo indispensáveis à realização da dignidade da pessoa humana, conforme relatado pelo STF, em voto do Ministro Luiz Fux:

Por outro lado, defensores da atuação do Poder Judiciário na concretização dos *direitos* sociais, em especial do direito à saúde, argumentam que tais *direitos* são indispensáveis para a realização da dignidade da pessoa humana. Assim, ao menos o “mínimo existencial” de cada um dos *direitos* – exigência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana – não poderia deixar de ser objeto de apreciação judicial. (BRASIL, STF, Julgado em: 13.09.11. Grifos nossos).

A tendência da jurisprudência brasileira tem sido reconhecer que os direitos inscritos na Constituição sejam exigidos de plano<sup>7</sup>, o que gera imediato alargamento dos deveres do Estado, propiciando o aumento de dispêndios do erário (recursos coletivos) para a garantia desses mesmos direitos, tal como assevera Holmes e Sunstein:

[...] é uma investigação empírica saber os tipos de interesses que, particularmente, uma sociedade politicamente organizada atualmente protege. Dentro desta moldura, um interesse se qualifica como direito quando um efetivo sistema trata-o como

---

<sup>7</sup> O texto constitucional, no art. 5º, § 1º, foi categórico ao afirmar a auto-aplicabilidade dos direitos fundamentais, sem vislumbrar o mérito da possibilidade de restrições orçamentárias. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 271.286-RS, através do voto do Relator Ministro Celso de Mello, entendeu pelo afastamento da natureza programática das normas constitucionais, caso esse fator impeça a eficácia imediata pretendida pelo art. 5º, § 1. Nesse sentido pronunciou-se afirmando que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política: “[...] não pode converter-se em promessa constitucional incosequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.” (BRASIL. STF. Julgado em: 12/12/2006).

tal usando recursos coletivos para defendê-los.<sup>8</sup> (1999. p.17. Tradução nossa).

Em suma, um interesse se torna direito quando o Estado disponibiliza recursos à sua defesa. Reforça-se, portanto, que, como os direitos fundamentais estão atrelados à intervenção estatal para o patrocínio dos mesmos, devem ser considerados *como bens públicos*. Na decisão do Agravo de Instrumento n. 97.000511-3, tendo por Relator o Desembargador Sérgio Paladino, o TJSC entendeu que não é lícito ao julgador negar tutela a “direitos naturais de primeiríssima grandeza sob o argumento de proteger o Erário” (BRASIL, TJSC, Julgado em 18.09.97).

Por isso, é indispensável a existência de recursos públicos disponíveis ao atendimento de diversas demandas sociais. Todavia, tal entendimento gera dúvidas acerca dos limites da intervenção judicial para a garantia de direitos fundamentais. Por um lado, há que se reconhecer a possibilidade de controle judicial quanto aos limites formais exigidos pela Constituição no tocante aos atos de elaboração e execução do orçamento público. Por outro, a controvérsia se levanta quando o que se coloca em pauta são os limites materiais dessa intervenção sob a alegação de tutela de direitos.

Apesar de haver precedentes da admissão da possível análise do mérito do ato administrativo pelos Tribunais – embora, para nós, isso reflita em descabida afetação da discricionariedade administrativa – a possibilidade de o Judiciário intervir, de modo específico, na determinação de prioridades orçamentárias ainda não obteve entendimento pacificado. O Superior Tribunal de Justiça já entendeu em sentidos opostos. No primeiro caso, pronunciou-se favorável ao controle judicial do mérito administrativo, avaliando as razões de oportunidade e conveniência do administrador. Assim vejamos:

---

<sup>8</sup> “[... ] it is an empirical inquiry into the kinds of interests that a particular politically organized society actually protects. Within this framework, an interest qualifies as a right when an effective legal system treats it as such by using collective resources to defend it.” (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p.17).

*Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.* 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. (BRASIL, STJ, Julgado em: 11.11.03. Grifos nossos).

Em sentido contrário, conforme já verificado, o mesmo Tribunal, em sede do Recurso Especial n. 208893-PR, insistiu na tese de que não cabe ao Poder Judiciário intervir na escolha de prioridades orçamentárias para não ferir o princípio da discricionariedade. (BRASIL. STJ. Julgado em: 22.03.04).

Em suma, efetivar direitos fundamentais exige a disponibilidade de recursos estatais indispensáveis à satisfação de prestações materiais aos cidadãos. Lado outro, a reserva do possível não pode ser encarada como um pretexto do Poder Executivo na omissão de suas prestações públicas, pois deve haver o respeito e o comprometimento perante o cumprimento dos direitos fundamentais. É preciso haver cautela ao justificar a reserva do possível, pois o Estado não pode destituir-se de sua condição de sujeito passivo dos direitos fundamentais.

## **5 CONCLUSÃO**

No decorrer deste trabalho foi possível identificar o atual paradigma do orçamento público brasileiro e os limites de sua aplicabilidade à luz da desmistificação da teoria da reserva do possível. Nesse esforço, verificou-se que o Estado não pode se valer de auspiciosas limitações orçamentárias para se esquivar das responsabilidades e compromissos em efetivar ações públicas. As prestações sociais devem ser concretizadas ainda que as receitas públicas sejam insuficientes (diante

da precária arrecadação de tributos) e ante a ausência de previsibilidade orçamentária, posto que não se confere ao Estado um comportamento de inércia perante determinados bens jurídicos submergidos em risco e que necessitam de uma tutela especial.

A princípio, a conexão constatada entre orçamento e políticas públicas, desde o surgimento do Estado Social, consoante observado, buscou instrumentalizar o orçamento público para a satisfatória materialização dos propósitos constitucionais, especialmente no tocante à concretização de direitos sociais. Por outro lado, a materialização do orçamento, diante de seu aparato formal-positivista, e a escassez de recursos requerem – muito além de um argumento utilitarista limitador da responsabilidade do Estado e do estrito cumprimento da lei – a assunção de um postulado de priorização e escalonamento das necessidades públicas baseado na contemplação do mínimo existencial atingido a partir do devido planejamento governamental.

Como visto, o poder público deve sempre postular pela constante harmonia entre um planejamento de afeição mais avigorada, para que, vias de consequência, seja possível a execução do orçamento público de maneira mais dinâmica e eficaz. Com esse correspondente modelo estratégico, estar-se-ia impedindo o eventual surgimento de situações-conflito com entraves orçamentários e avaliação de interesses que não raramente culminam com robustecidas despesas públicas sem antevisão.

Desse modo, consoante vislumbrado nas jurisprudências, os tribunais estão cada vez mais paritários e uníssonos no sentido de garantir segurança jurídica à inaplicabilidade da reserva do possível em motivadas ocasiões, rechaçando do poder público escusas infundadas em matéria de carência orçamentária, e reafirmando a não sujeição da prestação de direitos fundamentais, assim como a não promoção do bem estar social à existência de recursos disponíveis.

**The myth of the Reserve of Possible Theory: the public budget impasses for the development of social rights**

ABSTRACT: This article aims to analyze the applicability of reserve of possible theory in deadlocks experienced in the execution of the public budget, considering the duty of state sponsorship for the positive benefits, especially social rights. Thus, the performance of the public budget comes from public planning, making it impossible to apply the reserve in relation to the Government to escape the responsibilities of the State.

*Keywords:* Public budget. Fundamental rights. Administrative planning. Reserve of Possible Theory.

Artigo recebido em 30/01/2013 e aceito para publicação em 25/06/2013

## REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Livia; NICOLETTI, Juliana (Orgs.). **Legislação administrativa e constitucional, CPC e Constituição Federal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0701.05.134086-0/001**, relator o Desembargador Cláudio Costa, Julg. 06.03.08. DJ de 04.04.2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0024.08.983692-8/001** - Comarca de Belo Horizonte - Apelante(S): Município Belo Horizonte e Outro(A)(S) - Apelado(A)(S): Wanderley Gomes de Oliveira - Relatora: Exm<sup>a</sup>. Sr<sup>a</sup>. Des<sup>a</sup>. Albergaria Costa – Data do julgamento: 04/12/2008; Data da Publicação: 27/01/2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Ag. Inst. nº 42.530.5/4**, 2ª Câmara de Direito público, Rel. Des. Alves Bevilacqua. Julgado em 11.11.97. Publicado em: 10.12.97.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. n. 208893-PR**. 2ª Turma. Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 22.03.04. Acesso em: 26.01.13.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 45**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em: 29.04.2004. Publicado em: 04/05/2004. Acesso em 26.01.2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 642536 – AP**, rel. Min. Luiz Fux. Julgado em: 13.09.2011. Publicado em: 26.09.11. Acesso em 26.01.13.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no RE n. 393175- RS**, rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma do STF, Publicado em: 02/02/2007. Julgado em: 12/12/2006. Acesso em 26 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no RE n. 410.715-SP**, rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma do STF. Julgado em: 22.11.05. Publicado em: 03.02.06.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 97.000511-3**. rel. Des. Sérgio Paladino, Julgado em 18.09.97. Publicado em: Acesso em: 26 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. n. 208893-PR**. 2ª Turma. Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 22.03.04.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. n. 493811-SP**. 2ª Turma. Rel. Min. Eliana Calmon. Julgado em: 11.11.03. Publicado em: 15.03.04 Acesso em: 26 jan. 2013.



\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. n. 208893-PR. 2ª Turma.** Rel. Min. Franciulli Netto, Julgado em: 19.12.03. Publicado em: 22.03.04 Acesso em: 26 jan. 2013.

CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”.** 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível.** Leituras complementares de direito constitucional: direitos humanos e direitos fundamentais. 3. ed., Salvador: JusPodivm, 2008.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao planejamento municipal.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos:** direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GINSBURG, Carlo. **Olhos de madeira:** nove reflexões sobre a distância. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights:** why liberty depends on taxes. New York: Norton, 1999.

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28. ed., rev., atual. e ampl. Malheiros, 2007.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. 15. ed., atual., São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 4. ed, ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2011.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico público ou privado: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios**. São Paulo: Atlas, 2011.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Críticas à teoria dos custos dos direitos**, 1: Reserva do possível. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed, rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.