

RESERVA DO POSSÍVEL E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

‘UNDER RESERVE OF POSSIBILITIES’ CLAUSE AND THE JUDICIARY’S ROLE ON THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES

Mariane Natal¹
Danielle Anne Pamplona²

RESUMO

O artigo tem como foco principal a análise da atuação do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais frente à cláusula da reserva do possível. Ora, observa-se que as necessidades que permeiam a sociedade são inúmeras e que todos os direitos envolvem um custo, em especial, os direitos fundamentais sociais, uma vez que dependem da implementação de programas por parte do Estado, isto é, de políticas públicas para serem realizados, as quais devem estar em consonância com o orçamento estatal. Não obstante, verifica-se que a satisfação das necessidades sociais e a efetivação dos direitos fundamentais estão sendo suprimidas pelos órgãos políticos em razão de sua omissão ou ineficiência, o que gera a provocação do Poder Judiciário para a concessão da prestação material pleiteada. Nesta seara, emerge a cláusula da reserva do possível, expressa no sentido de escassez de recursos, alegada pelo Estado, nas ações onde se postula uma atuação estatal positiva que demanda gastos públicos, como uma justificativa para a não realização de direitos fundamentais e de políticas públicas destinadas a tal finalidade. Assim, vislumbra-se que a reserva do possível é vista na atualidade brasileira como uma limitação à atividade jurisdicional concernente a efetivação de direitos sociais. Dessa forma, o presente artigo têm por objetivo discutir a problemática referente à escassez de recursos a fim de verificar a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário nas questões que envolvem a implementação de políticas públicas. Intenta-se averiguar se o Poder Judiciário, por meio de suas decisões, pode interferir no orçamento do Estado. Para tanto, o estudo pretende interpretar o assunto a partir da análise das teorias existentes e de julgados do Supremo Tribunal Federal que tratam dos aspectos principais do tema.

Palavras-chave: Políticas públicas. Direitos fundamentais. Reserva do possível. Mínimo existencial. Poder Judiciário.

ABSTRACT

The article focuses mainly on the analysis of the performance of the judiciary branch on the implementation of public policies for enforcement of fundamental rights against the ‘under

¹ Mestranda em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Linha de pesquisa: Sociedades, Meio Ambiente e Estado. Formada em Direito pela PUC/PR. Advogada. E-mail: mariane_natal@hotmail.com.

² Professora Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná na Pós-Graduação Stricto Sensu e Graduação. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogada. E-mail: dapamplona@pamplonaebraz.com.br

reserve of possibilities' clause. Society needs are numerous and all rights involve a cost, in particular, fundamental social rights, since they depend on the state implementation of programs like public policies, which should be formatted accordingly with the state budget. Nevertheless, it appears that the political bodies – either because of omission or inefficiency – are suppressing the satisfaction of social needs and the enforcement of fundamental rights, what leads to the provocation of the Judiciary for the grant of the material benefit pled. At this point, the 'under reserve of possibilities' clause emerges, meaning the scarcity of means, alleged by the State in law suits, as a reason for not performing fundamental rights and public policies. Thus, one sees that the reserve is seen as possible in the Brazilian present as a limitation of judicial activity concerning the realization of social rights. This clause means a limitation to the extension of the judiciary branch when trying to enforce fundamental rights. Thus, this article aims to discuss the issues related to financial resources scarcity in order to verify the possibility of the Judiciary intervention in matters involving the implementation of public policies. It also aims to exam whether the judiciary may interfere in the state budget. To do so, the study will consider the matter from the doctrine and the Brazilian Federal Supreme Court decisions.

Key-words: Public Policies. Fundamental rights. Under reserve of possibilities clause. Minimum Existential. Judiciary Branch.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a cláusula da reserva do possível e a possibilidade de atuação do Poder Judiciário no que concerne às questões relativas à realização de políticas públicas.

A escolha do tema justifica-se pelo fato de tratar-se de um assunto em voga na doutrina e jurisprudência contemporânea e de grande importância na esfera política, jurídica, econômica e social, tendo em vista a vinculação com a eficácia dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Assim, pretende-se demonstrar a intrínseca relação entre os direitos fundamentais, políticas públicas e orçamento, uma vez que as políticas públicas se destinam a realização de um direito, ou a satisfação de uma necessidade social, ou ainda, a alguma melhoria na sociedade e, neste sentido, demandam o dispêndio de recursos públicos para serem implementadas, e esses, por sua vez, são escassos ante os extensos anseios sociais. Dessa forma, apresentam-se as dificuldades enfrentadas na implementação das políticas públicas dentre as quais, a necessidade de previsão e disponibilidade orçamentária.

Tratar-se-á da possibilidade de interferência do Poder Judiciário no exercício do controle de políticas públicas de modo a expor os argumentos contrários a tal possibilidade relativos à separação dos poderes e a legitimidade democrática dos juízes, assim como os argumentos a favor de tal possibilidade, nas palavras de Ana Paula Barcellos.

Por fim, analisa-se a cláusula da reserva do possível que alerta para o fato de que há escassez de recursos. No mesmo sentido, avalia-se sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal destacando alguns julgados relevantes, com o fito de demonstrar seu posicionamento quanto ao assunto.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A discussão sobre políticas públicas surge ao apagar do que se convencionou chamar de Estado Liberal, com a crise da idéia de que o mercado é suficiente para regular a economia e as relações entre particulares³. Foi com o surgimento do Estado Social de Direito, no qual o Estado deixa de ser um Estado de intervenção mínima e passa a ser um Estado de intervenção máxima, voltado para a promoção do bem-estar da sociedade, que as políticas públicas ganharam destaque. Nesse contexto, Eros Grau (2008, p.27) enfatiza que o Estado Social “legitima-se, antes de tudo, pela realização de políticas, isto é, programas de ação; assim, o *government by policies* substitui o *government by Law*.”

No século XX, após a Segunda Guerra Mundial, juntamente com o Estado Social de Direito e diante as reivindicações coletivas das classes menos favorecidas que passaram a exigir do Estado uma atuação no intuito de promover a igualdade substancial, nascem os direitos sociais (SARLET, 2011, p.47).

A partir do Estado Social constituiu-se o Estado Democrático de Direito, que no Brasil foi instituído pela Constituição Federal de 1988, o qual se destina a garantir a efetivação dos direitos fundamentais individuais e sociais. Sob este viés, importa salientar que todos estes direitos têm um custo⁴, principalmente, os direitos sociais, que pressupõem um dever de agir do Estado, isto é, carecem da implementação de políticas públicas para serem concretizados.

Dessa forma, pode-se afirmar que as políticas públicas são ações desenvolvidas pelo ente estatal, voltadas a realização dos direitos fundamentais sociais assegurados

³“Quando o mercado como força quase exclusiva de condução da economia entrou em crise, no período entre as duas guerras mundiais, os Estados e os mercados passaram a promover em conjunto o desenvolvimento das sociedades. A ação política dos governos, no campo da economia, chamada pelos liberais de intervenção, veio a se expressar de duas formas: (1) como ação reguladora, pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas; e (2) pela participação direta do Estado na economia, com função empresarial, como por exemplo, na criação e na administração de empresas estatais. É então, que aparecem as assim chamadas políticas governamentais, mais tarde melhor entendidas como políticas públicas.”(HEIDEMANN, 2009, p. 25).

⁴“Os direitos exigem custos públicos para sua satisfação, sendo de se frisar que não só os direitos sociais os exigem, mas também os direitos de liberdade, tidos comumente como direitos negativos” (COELHO, 2010.p. 98).

constitucionalmente de modo a permitir que tais direitos deixem de ser mera previsão legal e passem a se materializar no meio social.

Assim, segundo Appio (2005, p.144), as políticas públicas podem ser definidas como uma forma de intervenção do Estado, tanto na ordem econômica como na social, com a finalidade de garantir as condições necessárias para a realização dos objetivos previstos na Constituição.

Maria Paula Dallari Bucci, por sua vez, conceitua as políticas públicas da seguinte maneira:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Nesse sentido, é procedente afirmar que a existência de políticas públicas parte de decisões políticas, uma vez que consistem em uma atuação do Estado tendente a consecução de interesses públicos pré-delimitados decorrentes de um processo de escolha para supressão de um anseio da sociedade, ou seja, são consideradas “projetos de governo estabelecidos com o intuito de promover uma melhora na prestação de um serviço ou a fim de atender a uma necessidade da população”(PORTO; PAMPLONA, 2012, p.110). Trata-se, portanto, de um instrumento destinado à efetivação dos direitos fundamentais de cunho coletivo.

Não obstante, destaca-se que a política pública difere-se do plano⁵ ou programa, haja vista que estes, juntamente com o planejamento, são mecanismos pelos quais serão materializadas as políticas públicas, na qual, para tal, expressar-se-ão em leis que possibilitem a institucionalização de suas diretrizes e metas (SANTOS, 2006, p.84).

Ora, o planejamento⁶ é indispensável no processo de elaboração das políticas públicas, uma vez que estas, ao consistirem em um meio de realização dos direitos fundamentais a prestações, demandam o dispêndio de verbas públicas para serem implementadas, as quais são limitadas diante das extensas demandas sociais.

⁵ Plano é definido por Bercovici como “expressão da política geral do Estado. É mais que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações”.(BERCOVICI, 2006, p.145).

⁶Para Mileski o planejamento é o “meio capaz de utilizar de forma adequada e pertinente os recursos disponíveis, sejam eles materiais, humanos ou ainda financeiros, possibilitando, dessa forma uma racionalização no modo de agir mais eficaz e eficiente, visando atingir os objetivos propostos” (MILESKI, 2003, p.52).

Neste aspecto, vislumbra-se a intrínseca relação entre direitos fundamentais, políticas públicas e orçamento⁷, conforme elucidada Ana Paula Barcellos:

(i) A Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a garantia e a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo em certa medida, (v) a Constituição vincula as escolhas em matérias de políticas públicas e o gasto dos recursos públicos. (BARCELLOS, 2013, p.106)

Assim, verifica-se que as políticas públicas dependem de previsão e disponibilidade orçamentária para serem implementadas utilizando-se da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos para sua realização.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988⁸ a iniciativa das leis orçamentárias compete ao Poder Executivo, entretanto, há de se ressaltar que não há total discricionariedade⁹, nem do administrador que executa os gastos e nem do legislador que impõe as metas a serem alcançadas, tendo em vista que a Constituição, ao estabelecer em seu artigo 3º os objetivos da República Federativa do Brasil¹⁰ “fixa prioridades a serem atendidas e, portanto, as escolhas que serão feitas quanto à alocação dos recursos públicos estão sujeitas às prioridades estabelecidas constitucionalmente” (COELLHO, 2010, p. 105). Assim, a discricionariedade está adstrita a supremacia da Constituição, o que significa que as vinculações orçamentárias devem ser obrigatoriamente cumpridas e respeitadas.

3 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL

⁷ Segundo Mânica “No Estado Social e Democrático de Direito, o orçamento instrumentaliza as políticas públicas e define o grau de concretização dos valores fundamentais constantes do texto constitucional. Dele depende a concretização dos direitos fundamentais. Neste cenário, a Constituição de 1988 alçou o orçamento público a importante instrumento de governo, tanto para o desenvolvimento econômico quanto para o desenvolvimento social e político” (MÂNICA, 2007, p.3-4).

⁸**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais (BRASIL, 1988).

⁹ Na visão de Celso Antonio Bandeira de Mello discricionariedade consiste na “ margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal” (MELLO, 2001, p. 385).

¹⁰**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Conforme já aludido, a efetivação dos direitos fundamentais sociais depende da alocação de recursos para a realização de políticas públicas, e esta trata-se, de uma escolha política, cuja competência é atribuída ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo.

O processo de elaboração das leis orçamentárias é tal que o Poder Executivo recolhe da administração direta as informações necessárias para construir o orçamento. Com os dados em mãos, é elaborado o projeto das leis que serão emendadas e aprovadas pelo Poder Legislativo. Este, por sua vez, ao emendar e aprovar as leis orçamentárias está arrolando as prioridades a serem cumpridas, enquanto que o Executivo realiza os gastos conforme previsto em lei. Nesse contexto, discute-se na doutrina e jurisprudência atual acerca da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário quando exige do Executivo determinadas atuações cuja contrapartida financeira não está prevista no orçamento.

Partindo do fato de que as necessidades sociais são inúmeras e considerando o dever do Estado expressamente previsto na Constituição Federal no que concerne à proteção e promoção dos direitos fundamentais, bem como a existência de mecanismos jurídicos que permitem a sua exigibilidade, como, por exemplo, a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, verifica-se a possibilidade de provocação do Poder Judiciário ante a inércia ou deficiência dos órgãos políticos.

Ocorre que o Judiciário, diante do descumprimento de um direito fundamental e quando provocado, determinará ao Poder Público que cumpra a prestação pleiteada, atribuindo ao ente estatal um ônus financeiro, o que pode ocasionar, muitas vezes, o esgotamento de sua capacidade orçamentária. Nesta perspectiva, Fernando Facury Scaff (2013, p.133), ao tratar sobre as decisões judiciais que demandam gastos, denomina tais decisões de “sentenças aditivas”¹¹ e aponta os seguintes problemas delas decorrentes:

(1) Este tipo de decisão é pontual, atingindo um número restrito de pessoas o que dificulta à atribuição de suas decisões a generalidade de quem se encontra na situação mencionada – o que só pode se dar através de uma norma, jamais através de uma sentença, por mais amplo que seja o efeito *erga omnes* e a força vinculante que venham a ser atribuídas a estas decisões.

(2) Transformam o Poder Judiciário e o STF em verdadeiros “ordenadores de despesas públicas”, o que dificulta o planejamento governamental exercido pelo Executivo e pelo Legislativo, no que tange as políticas públicas aprovadas por lei, e com recursos dirigidos para sua implementação através do sistema orçamentário. (SCAFF, 2013, p. 135)

¹¹“Entende-se por “sentença aditiva” aquela que implica aumento de custos para o Erário, obrigando-o ao reconhecimento de um direito social não previsto originalmente no orçamento do Poder público demandado”(SCAFF, 2013, p.133).

Dessa forma, o autor, diante da problemática mencionada, indica que os efeitos dessas sentenças não garantem a todos a satisfação do direito pleiteado e demonstra o quanto uma decisão judicial pode interferir no orçamento dos demais poderes.

Assim, outros argumentos contrários à intervenção judicial em matérias de políticas públicas são apontados, como a ofensa ao princípio da separação dos poderes. Neste diapasão, afirma-se que a interferência do Poder Judiciário configuraria uma invasão na esfera de competência do outro poder.

Em contrapartida, há que refute tal argumento sob a justificativa de que “é da própria natureza do Poder Judiciário interferir sobre o exercício das atividades dos demais poderes, na medida em que é o Poder Constitucionalmente responsável pela função de verificar a compatibilidade destas atividades com a Constituição Federal” (APPIO, 2005, p. 149-150). Frisa-se, que todos os Poderes devem atuar de modo a cumprir os objetivos constantes no texto constitucional, residindo neste ponto à harmonia dos poderes.

Andreas Krell, ante a conjuntura atual vivenciada, demonstra a necessidade de se reconsiderar o princípio da Separação dos Poderes aduzindo que:

“Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.” (KRELL, 2002, p. 22).

Assim, verifica-se a legitimidade de interferência do Poder Judiciário diante da incapacidade dos órgãos políticos no cumprimento de suas obrigações, uma vez que busca-se sanar uma lacuna deixada pelos entes estatais a fim de se garantir a efetividade da justiça social e das normas constitucionais.

Não obstante, afirma-se que o controle judicial de políticas públicas acarretaria a substituição dos representantes eleitos diretamente pelo povo, por atores não eleitos democraticamente, ou seja, pelos juízes, cuja eleição não decorre do voto popular, isto é, da vontade da maioria, motivo pelo qual, não estariam legitimados.

Nesse sentido, Cappelletti sustenta que a democracia não se restringe ao princípio majoritário de representação política conforme pode se observar:

Parece bem evidente que a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples idéia majoritária. Democracia, como vimos, significa também participação,

tolerância e liberdade. Um judiciário razoavelmente independente dos caprichos, talvez momentâneos da maioria pode dar uma grande contribuição a democracia; e para isso em muito pode colaborar um judiciário suficientemente ativo, dinâmico e criativo, tanto que seja capaz de assegurar a preservação do sistema de *checks and balances*, em face do crescimento dos poderes políticos, e também controles adequados perante os outros centros de poder (não governativos ou quase-governativos), tão típicos das nossas sociedades contemporâneas. (CAPPELLETTI, 1993, p. 107)

Ora, o Poder Judiciário atua a fim de promover a defesa dos direitos das minorias não quantitativas, ou seja, aquelas que não estão adequadamente representadas nos Poderes Legislativo e Executivo. Muitas vezes, o Judiciário representa os interesses da maioria quantitativa, uma vez que as minorias atualmente representam grande parte da população e já que nem sempre a vontade do representante político expressa a vontade majoritária. Assim, quando o Poder Judiciário age com intuito de concretizar direitos fundamentais sociais, não apenas garante a sua legitimidade democrática como também colabora para a edificação de uma real democracia social (CANELA JÚNIOR, 2011, p.101).

No âmbito jurisprudencial, importa realçar o entendimento do eminente Ministro Celso de Mello em julgamento de Recurso Extraordinário na Corte Constitucional Brasileira, onde assevera a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas quando envolver a eficácia de direitos fundamentais, sustentando que:

Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, **revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição**, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. (STF, RE 410715 AgR, Rel: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/11/2005, DJ 03-02-2006 PP-00076 EMENT VOL-02219-08 PP-01529 RTJ VOL-00199-03 PP-01219 RIP v. 7, n. 35, 2006, p. 291-300 RMP n. 32, 2009, p. 279-290). (grifos nossos)

Assim, diante da não atuação ou má atuação dos Poderes Executivo e Legislativo na realização de políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos constitucionais a intervenção do Judiciário com fins corretivos mostra-se razoável.

Ana Paula Barcellos (2013, p.116) admite a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas no exercício do controle de cinco objetos, quais sejam: “a fixação de metas e prioridades por parte do Poder Público; do resultado final esperado; a quantidade de recursos a ser investida; o atingimento ou não das metas fixadas e a eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos.”

Nessa perspectiva, quanto ao primeiro e segundo objeto verifica-se que o Estado possui o dever de inserir em suas previsões orçamentárias como objetivo prioritário o atendimento de bens ou serviços destinados a satisfação de direitos subjetivos, como por exemplo, direito à saúde e à educação, porém, não basta apenas prever, é necessário concretizar tais bens ou serviços em favor da população, de modo que sua ausência acarreta a intervenção do Poder Judiciário no sentido de determinar sua prestação.

O terceiro objeto sujeita-se ao controle judicial no sentido de que sendo insuficientes as verbas destinadas às políticas públicas promotoras de direitos fundamentais pode o Poder Judiciário requerer a alocação de recursos de outras áreas de menor importância, bem como determinar a inclusão no próximo orçamento anual das verbas que deveriam ter sido investidas na realização de direitos fundamentais, mas não foram (BARCELLOS, 2013, p.120).

Em relação ao atingimento ou não das metas fixadas pelo próprio Poder Público que se refere à constatação acerca do cumprimento dos objetivos previamente estabelecidos, poderá o Judiciário intervir ao exigir a prestação de contas (BARCELLOS, 2013, p.122).

No que concerne a eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos, esta diz respeito à adequação dos recursos empregados para políticas públicas e o resultado alcançado na realização de direitos fundamentais de modo que em caso de ineficiência, o Judiciário determinará a imposição das sanções previstas em lei (BARCELLOS, 2013, p.124).

Com efeito, constata-se o efetivo controle pelo Judiciário das políticas públicas, pertinente às matérias trazidas a este poder, cuja determinação mandamental tem cunho eminentemente político, determinações estas que atendem à concretização de direitos fundamentais.

4 O PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E SUA APLICAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A reserva do possível surgiu na jurisprudência alemã no período dos anos 70 em um caso em que se discutia a questão da limitação de vagas nas universidades, no qual o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha decidiu que determinadas prestações estatais estão adstritas àquilo que o indivíduo pode exigir da sociedade de maneira razoável (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 29).

No Brasil, a reserva do possível emerge no final da década de 90, sendo recepcionada na jurisprudência de forma distinta, pois conforme salienta Ana Carolina Lopes

Olsen (2008, p. 221) a “proporcionalidade e a razoabilidade (aquilo que razoavelmente se pode exigir) deu lugar para a questão da disponibilidade de recursos e para o custo dos direitos”. Nesse sentido, a autora Ana Paula Barcellos conceitua a reserva do possível como uma limitação de cunho material à realização dos direitos fundamentais, como se infere:

A expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico de limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas. [...] A reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado – e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta –, é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para estes direitos. (BARCELLOS, 2002, p.236)

Nesse contexto, a reserva do possível se insere no âmbito judicial em ações relativas à exigibilidade de direitos fundamentais sociais ante a omissão ou deficiência da prestação estatal, constituindo-se em uma matéria de defesa do Estado. Assim, é compreendida no sentido de insuficiência de recursos orçamentários, sendo utilizada como justificativa para não concretização de políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais sociais.

É certo que o Estado não tem condições de atender todas as necessidades da população de forma plena, por este motivo, Gustavo Amaral (2001, p. 78) salienta que “nenhum direito cuja efetividade pressupõe um gasto seletivo dos valores arrecadados dos contribuintes, pode, enfim, ser protegido de maneira unilateral pelo Judiciário sem considerações às conseqüências orçamentárias”. Logo, não é cabível ao Judiciário na imposição de determinada medida ao Poder público ignorar a limitação orçamentária.

No entanto, importa ressaltar que a alegação da reserva do possível, isto é, a escassez de recursos financeiros, não pode ser absoluta, irrestrita e incontestável. Neste viés, o argumento da reserva do possível prescinde do ônus da prova, o qual compete ao Estado¹², ou seja, deve vir precedido de uma justificativa plausível comprovada, não sendo suficiente sua mera alegação.

Neste ponto, Américo Bedê Freire Júnior (2005, p.74) com precisão questiona se é plausível alegar ausência de verbas financeiras para efetivação de um direito social, quando há previsão orçamentária para gastos com propaganda de governo. Para o autor, “antes de os finitos recursos do Estado se esgotarem para os direitos fundamentais, precisam estar

¹² Segundo Daniel Sarmento “o ônus da prova em demonstrar que a concessão de determinada prestação esbarra na reserva do possível deve pesar sobre o Estado, e não sobre o jurisdicionado, até porque não seria razoável exigir deste último que apresentasse em juízo todos os dados e informações necessários para que se proceda a referida análise. Não basta, portanto, que o Estado invoque genericamente, a reserva do possível, para se opor a concessão judicial de prestações sociais (...). É preciso que ele produza prova suficiente desta alegação”(SARMENTO, 2010, p.411-412).

esgotados em áreas não prioritárias do ponto de vista constitucional e não do detentor do poder”(FREIRE JÚNIOR, 2005, p.74).

Ademais, insta salientar que a reserva do possível somente pode ser argüida excepcionalmente, ou seja, somente nos casos que realmente seja impossível a concessão do pedido pleiteado. Nestes termos, Olsen (2008, p.212) afirma que a Constituição ao “alçar determinados direitos à condição de direitos fundamentais e determinar expressamente à alocação de recursos para sua realização, admite o argumento da reserva do possível como exceção, e não como regra”. Assim, o texto constitucional ao elevar os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais, impôs aos Poderes do Estado a obrigação de atuar de modo a efetivá-los, não cabendo, portanto, a estes se eximirem do cumprimento dos seus deveres funcionais.

Nesse sentido, em sede jurisprudencial é importante destacar a ADPF 45, utilizada como referência nos julgados brasileiros posteriores, na qual o Ministro Celso de Mello emitiu relevantes considerações acerca da reserva do possível no seguinte sentido:

“(…) a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “*reserva do possível*” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – **não pode ser invocada**, pelo Estado, **com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais**, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder **resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.**” (STF, ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191) (grifos nossos)

Vislumbra-se que a reserva do possível não pode consistir em um fundamento legítimo para a não atuação do Estado quando esta comprometer a eficácia de direitos considerados fundamentais.

Posteriormente, o Ministro Celso de Mello aponta que há um binômio a ser considerado quando argüida a reserva do possível: “(1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder público e, de outro, (2) a existência de

disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.”¹³

Nesse sentido, toda decisão embasada na reserva do possível deve levar em consideração as condições de razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista que segundo Olsen “não se pode exigir do Estado e da sociedade algo fora dos padrões do razoável, do adequado, do necessário e do estritamente proporcional” (OLSEN, 2008, p.213).

Ressalta-se que o deferimento de determinadas demandas podem ocasionar o esvaziamento do orçamento para a satisfação de outras igualmente urgentes e necessárias. Assim, diante da escassez de recursos surge a necessidade de se fazer escolhas, ou seja, de priorizar um direito em face do outro.

Nesse ponto, ao se deparar com um conflito entre direitos fundamentais as decisões, tanto políticas como judiciais, devem levar em consideração aquele de maior peso de modo a se utilizar de um juízo de ponderação entre os direitos. Assim, a ponderação apresenta-se como uma alternativa frente à deficiência orçamentária, conforme elucida Paulo Caliendo:

“A ponderação deve ser considerada o método primordial para garantir à adequada e justificada alocação de recursos finitos em uma sociedade democrática. Somente assim poderão existir justificativas legítimas que imponham que determinado bem deva ser protegido ou promovido em detrimento de outros. É certo que essas justificativas devam encontrar guarida em fundamentos constitucionais, bem como irão refletir escolhas valorativas da sociedade sobre a ponderação de valores que deverão prevalecer. A escassez de recursos deve ser entendida como um dos elementos na fundamentação, mas não o único, visto que a própria noção de escassez é construída.” (CALIENDO, 2009, p.208)

Dessa forma, observa-se que a mera alegação da reserva do possível não pode configurar uma restrição a implementação de políticas públicas e a concretização de direitos fundamentais sem que seja submetida ao crivo da razoabilidade, proporcionalidade e ponderação.

Ademais, outro critério a ser observado nas decisões que envolvem a reserva do possível é a garantia do mínimo existencial ao indivíduo, pois conforme se extrai do trecho da decisão da ADPF 45 acima citado, a reserva do possível não pode servir de justificativa para a omissão estatal que comprometa as condições mínimas necessárias a uma existência digna.

Note-se, que ao se referir as condições mínimas necessárias a existência digna não trata-se apenas de condições indispensáveis para a sobrevivência, mas para a realização da dignidade da pessoa humana.

¹³ Trecho extraído do Supremo Tribunal Federal. ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29.04.2004, p .05.

Ora, a Constituição Federal de 1988 ao estabelecer como fundamento do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana preconiza a garantia do mínimo existencial aos cidadãos, o qual conforme ensinamento de Eurico Bitencourt Neto (2010, p.172-173) configura-se no “direito ao cumprimento do mínimo de outros direitos fundamentais.”

Assim, constata-se que o mínimo existencial deve ser preservado frente à reserva do possível no sentido de que este deve ser o objetivo primordial a ser considerado no dispêndio de recursos públicos. Neste diapasão, quanto à prevalência do mínimo existencial face à escassez de recursos Ingo Wolfgang Sarlet aduz que:

“(…) em matéria de tutela do mínimo existencial (...) há que reconhecer um direito objetivo definitivo a prestações e uma cogente tutela defensiva, de tal sorte que, em regra, razões vinculadas à reserva do possível não devem prevalecer como argumento a, por si só, afastar a satisfação do direito e exigência do cumprimento dos deveres, tanto conexos quanto autônomos, já que nem o princípio da reserva parlamentar em matéria orçamentária e nem o da separação dos poderes assumem feições absolutas.” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 41)

Ao analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal observa-se que a reserva do possível é comumente alegada em todas as demandas que envolvem o dispêndio de recursos públicos, principalmente naquelas relativas à exigibilidade do direito fundamental à saúde e à educação.

Em pesquisa jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o direito à educação e a reserva do possível, dentre os diversos julgados recentes, destacam-se os RE 410715¹⁴, ARE 639337, ARE 655452, ARE 676719, nos quais foram proferidos entendimento de que trata-se de um direito fundamental e dever do Estado expressamente previsto na Constituição, não podendo o Poder Público negar a sua realização. Em relação ao tema do direito à saúde realça-se as seguintes jurisprudência acerca do tema: STA 198, RE 628293, RE 713231, ARE 740800, nas quais restou consignada o imperioso dever do Estado na concretização do direito à saúde e, principalmente, do direito à vida.

Impende ressaltar a atual decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 581352 relativo a melhorias na saúde em que se firmou posicionamento no

¹⁴ Vide a Ementa: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART.208, IV)- COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º)- RECURSO IMPROVIDO. (STF - RE: 410715 SP , Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 22/11/2005, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 03-02-2006 PP-00076 EMENT VOL-02219-08 PP-01529 RTJ VOL-00199-03 PP-01219 RIP v. 7, n. 35, 2006, p. 291-300 RMP n. 32, 2009, p. 279-290)”.

sentido de afastamento da cláusula da reserva do possível em face da proteção do mínimo existencial, conforme colaciona a decisão:

AMPLIAÇÃO E MELHORIA NO ATENDIMENTO DE GESTANTES EM MATERNIDADES ESTADUAIS. DEVER ESTATAL DE ASSISTÊNCIA MATERNO-INFANTIL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL. OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, INCLUSIVE AOS ESTADOS-MEMBROS. CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO ESTADO-MEMBRO. DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819). COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796). **A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDER COMPROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL** (RTJ 200/191-197). O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO. A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: **IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO ESTADO.** A TEORIA DA “RESTRICÇÃO DAS RESTRICÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”). CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CF, ART. 227). A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO. CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO ESTADO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, **PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL**, VEDAÇÃO DA PROIBIÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO). DOUTRINA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220). POSSIBILIDADE JURÍDICO- -PROCESSUAL DE UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” (CPC, ART. 461, § 5º) COMO MEIO COERCITIVO INDIRETO. EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL. 2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA: INSTRUMENTO PROCESSUAL ADEQUADO À PROTEÇÃO JURISDICIONAL DE DIREITOS REVESTIDOS DE METAINDIVIDUALIDADE. LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CF, ART. 129, III). A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO “DEFENSOR DO POVO” (CF, ART. 129, II). DOUTRINA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL CONHECIDO E PROVIDO. (STF - RE: 581352 AM, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 24/09/2013, Data de Publicação: DJe-192 DIVULG 30/09/2013 PUBLIC 01/10/2013). (grifos nossos)

Desse modo, concluiu-se com a pesquisa jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal que nas ações judiciais em que se postulam o direito à saúde ou à educação,

comumente profere-se decisões favoráveis afastando o argumento estatal da reserva do possível em face da garantia das prestações mínimas que assegurem a existência digna da pessoa humana.

Entretanto, mesmo diante da violação da dignidade da pessoa humana verificou-se no AI 723773¹⁵, referente à indenização por danos morais em razão da excessiva população carcerária, que a reserva do possível foi utilizada como fundamento para o não deferimento da prestação pleiteada.

Desta feita, constata-se que no que concerne a reserva do possível o Supremo Tribunal Federal não possui um critério balizador de suas decisões, pelo contrário, restringe-se a análise do caso concreto.

Todavia, o desejável é que o Supremo Tribunal Federal, diante de situações reais que demonstrem o comprometimento de um direito fundamental básico, não se abstenha de conceder a prestação positiva sob a mera alegação da reserva do possível. A impossibilidade real da prestação deve estar demonstrada nos autos de modo inteligível para o juiz e para a parte *ex adversa*, e não só isso, os dados trazidos não podem deixar dúvidas acerca do cumprimento, pelo Estado, do orçamento.

5 CONCLUSÃO

Constatou-se que as políticas públicas, ao consistirem em um instrumento do Estado destinado a concretização dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, em especial, os sociais, de modo a permitir que tais direitos deixem de ser mera previsão legal e passem a se materializar no meio social, prescindem do orçamento para sua implementação. Entretanto, verificou-se que tais medidas encontram obstáculos para sua realização em razão de falta de previsão orçamentária e frente à escassez de recursos financeiros.

¹⁵ Ementa: “DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - MATÉRIA FÁTICA - INVIABILIDADE - DESPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do sul acolheu pedido formulado em embargos infringentes, ante fundamentos assim resumidos (folha 48): EMBARGOS INFRINGENTES – RECURSOS INTERPOSTOS PELOS RÉUS – APRECIÇÃO CONJUNTA – AÇÃO ORDINÁRIA DE REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – **PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL** – ESTADO QUE ESTÁ BUSCANDO MELHORAR O SISTEMA PRISIONAL DENTRO DOS LIMITES DA RAZOABILIDADE E DISPONIBILIDADE FINANCEIRA/ORÇAMENTÁRIA – SUPOSTO ATO OMISSIVO DO ESTADO EM GARANTIR A DIGNIDADE HUMANA DO PRESO – INAPLICABILIDADE DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – RESPONSABILIDADE SUBJETIVA – AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA – ACÓRDÃO REFORMADO – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO” (STF - AI: 723773 MS , Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 30/06/2009, Data de Publicação: DJe-147 DIVULG 05/08/2009 PUBLIC 06/08/2009).(grifos nosso).

Certificou-se que diante da supressão dos direitos fundamentais pelos órgãos políticos em razão de sua omissão ou ineficiência, a intervenção do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas passa a ser um dever para garantia da supremacia da Constituição. Assim, evidencia-se que ao Poder Judiciário foi atribuída a função corretiva da atuação deficiente dos outros órgãos.

Portanto, percebe-se que a questão da judicialização da política produz atualmente um fenômeno característico no sentido de se vislumbrar o Judiciário atuando em nome do administrador e determinando a realização efetiva de políticas públicas, o que demandaria uma renovada concepção de sistema, inclusive no que tange à tripartição dos poderes.

Ademais, restou consignado que o controle judicial das políticas públicas não fere o princípio democrático, ao contrário, permite a ascensão da democracia e a realização efetiva da justiça social.

No que tange a reserva do possível - expressa no sentido de insuficiência de recursos financeiros - observa-se que trata-se de um limite a implementação de políticas públicas e concretização de direitos fundamentais. Desse modo, resta evidente a impossibilidade de se requerer o impossível do Estado, porém, nota-se que o argumento da reserva do possível não pode ser absoluto, tendo em vista que somente pode ser alegado excepcionalmente e mediante prova, além da necessidade da razoabilidade, proporcionalidade e ponderação, sob pena de violação dos preceitos constitucionais.

Assim, visualiza-se que deve ser preconizada a concretização dos direitos fundamentais, uma vez que a Constituição preza pela sua proteção e promoção. Desta feita, compreende-se que o mínimo existencial consubstanciado na dignidade da pessoa humana deve ser preservado frente à reserva do possível.

Percebe-se que este é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na maioria das ações relativas à exigibilidade do direito à saúde e à educação, embora a reserva do possível ainda seja um tema que se encontra em fase de desenvolvimento jurisprudencial.

Assim sendo, espera-se que o Supremo Tribunal Federal mantenha tal postura adotada nas referidas decisões de modo que não admita que a ineficiência e incompetência da gestão orçamentária do Poder Público, camuflada no argumento da reserva do possível, venham a constituir-se em um entrave à efetividade dos direitos fundamentais da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. O princípio da dignidade da pessoa humana Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BRASIL. Planalto. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

COELLHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. **Políticas públicas e controle de juridicidade: vinculação às normas constitucionais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho de progresso as políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente á reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008.

PORTO, Antonio Augusto Cruz; PAMPLONA, Danielle Anne. Políticas Públicas voltadas à educação: um caminho rumo à democracia. In: PAMPLONA, Danielle Anne. **Políticas Públicas: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá, 2012.

SACFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial de políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

SARMENTO, Daniel . A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). **Leituras complementares de direito constitucional: direitos humanos e direitos fundamentais**. Salvador: JusPODIUM, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>;

