

DA INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL NO CONTEXTO JURÍDICO-SOCIAL BRASILEIRO: O ESTADO SOCIAL COMO GARANTIDOR DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

JADSON CORREIA DE OLIVEIRA¹

JORDÂNIA OLIVEIRA SOUZA²

SUMÁRIO: *INTRODUÇÃO. 2 A TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL. 2.1 Ambientação Jurídica da Reserva do Possível na Alemanha. 3 A RESERVA DO POSSÍVEL NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO. 4 ENTRAVES À APLICAÇÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL NO BRASIL: AS DISPARIDADES DOS CONTEXTOS JURÍDICO-SOCIAIS GERMÂNICO E BRASILEIRO. 4.1 A Lei Fundamental de Bonn e a Constituição Brasileira de 1988. 5 A INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL FACE À NECESSIDADE DE REDUÇÃO DOS GASTOS SUPÉRFLUOS DO ESTADO. 5.1 A criação de créditos suplementares e especiais para atender o direito fundamental à saúde. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.*

RESUMO: O presente trabalho focaliza a inaplicabilidade da Teoria da Reserva do Possível no ordenamento jurídico brasileiro, a partir do contexto social pátrio. Seu objetivo é verificar a possibilidade do controle pelo Poder Judiciário sobre a suposta discricionariedade administrativa no tocante aos gastos públicos. Para a realização do trabalho foi utilizado o método dialético a partir da revisão bibliográfica a respeito da doutrina que trata do tema. O trabalho apresenta aportes interpretativos acerca da teoria da reserva do possível, seguido do controle judicial da Administração Pública a partir do estudo das normas que regulamentam os gastos públicos.

PALAVRAS-CHAVES: Teoria da Reserva do Possível. Controle judicial dos gastos públicos com saúde. Obrigação do Estado Social de efetivar direitos fundamentais.

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP. Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco – ESMAPE. Professor da Faculdade Sete de Setembro - FASETE, em Paulo Afonso – BA. Advogado. E-mail: jadson_correia@hotmail.com.

² Acadêmica do curso de Direito da Faculdade Sete de Setembro – FASETE, em Paulo Afonso – BA.

THE INAPPLICABILITY OF THE THEORY OF THE RESERVE OF POSSIBLE IN THE BRAZILIAN LEGAL AND SOCIAL CONTEXT: THE SOCIAL STATE AS GUARANTEE OF THE FUNDAMENTAL HEALTH RIGHT

ABSTRACT: This paper aims the inapplicability of the Possible Reserve Theory in the Brazilian legal system, from the social context of the country. Its purpose is to verify the possibility of judicial control on the alleged administrative discretion regarding public expenditures. For the accomplishment of the work the dialectical method was used as well as the bibliographical revision regarding the doctrine that deals with the subject. The work presents interpretative contributions about the theory of the reserve of the possible, followed by judicial control of the Public Administration from the study of the rights that regulate the public expenses.

KEY-WORDS: Possible Reserve Theory. Judicial control of public spending on health. Obligation of the Social State to effect fundamental rights.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa tratar acerca da Teoria da Reserva do Possível originada a partir de uma decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, mais conhecida por *numerus clausus*. A referida teoria é altamente controvertida na doutrina e nos tribunais nacionais, considerando a dificuldade em se estabelecer um entendimento uniforme quanto à sua aplicabilidade no contexto jurídico-social brasileiro.

No leading case *numerus clausus*, a Corte Alemã suscitou em sua decisão o argumento da reserva do possível para afirmar a necessidade de um juízo de ponderação naquilo que se pode exigir judicialmente do Estado, em outras palavras, provocou a reflexão acerca de até onde alcança a tutela estatal de direitos. Após isso, a mencionada teoria passou a ser adotada em diversos outros países, contudo, com o intuito de justificar a existência de limites à efetivação de direitos, mais precisamente, dos classificados como de segunda geração, denominados sociais, a exemplo do direito à saúde.

No Brasil, a Teoria da Reserva do Possível tem sido utilizada pelo Estado nas ações em que é demandado a fornecer determinada prestação material, como medicamentos, para, entre outros fins, se desobrigar do seu dever de viabilizar o acesso

efetivo à saúde, apoiando-se na suposta limitação orçamentária provocada pela escassez de recursos.

Considerando que, em determinados casos, o paciente necessita do fármaco em caráter de urgência, não se verifica outra alternativa, diante da negativa de fornecimento pelo Estado, senão a de acionar o Poder Judiciário, onde em sua defesa, conforme dito alhures, o Poder Público tem empregado a Reserva do Possível, a fim de justificar a não implementação de políticas públicas que efetivamente assegurem o acesso aos medicamentos.

São diversas as circunstâncias envolvidas na referida problemática, de maneira que se buscará, por meio da análise da crescente judicialização do direito à saúde, verificar a possibilidade de o Judiciário assegurar o cumprimento dos dispositivos da Constituição da República, violados quando da resistência do Estado em proporcionar o medicamento vindicado. Tratar-se-á, ademais, da discricionariedade administrativa para a prática de determinados atos, como a alocação dos recursos destinados às políticas públicas de saúde.

Desse modo, o objetivo do trabalho é analisar a impossibilidade do Estado impor limites ao atendimento de demandas que visem o acesso a direitos fundamentais, tais como medicamentos imprescindíveis à saúde do postulante, se utilizando da Teoria da Reserva do Possível, originalmente aplicada em contexto jurídico totalmente diverso do qual é empregada no Brasil.

Em relação à metodologia, foi utilizado o método lógico-dedutivo, baseando-se na construção bibliográfica e normativa acerca da Teoria da Reserva do Possível, sendo analisada sua origem e (in) adequação ao contexto jurídico-social brasileiro.

2 A TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL

A procedência da Teoria da Reserva do Possível remonta à década de 70, mais precisamente 18 de julho de 1972, quando foi suscitada de forma inovadora em decisão proferida pela Corte Constitucional Alemã, com o intuito de afirmar a necessidade de um juízo de ponderação nas demandas judiciais que exigissem uma prestação material por parte do Estado.

O mencionado julgado, identificado como *BVerfGE 33, 330*, tratava do pleito de dois estudantes por vagas no curso de Medicina, nas instituições de ensino superior dos estados alemães da Bavária e Hamburgo, uma vez que tiveram seu acesso às mesmas obstado em virtude da limitação na quantidade de vagas disponíveis. A referida restrição tinha como supedâneo as regras *numerus clausus* destinadas às universidades, as quais fixavam requisitos específicos para o ingresso no ensino superior. (PEREIRA, 2009)

Diante da problemática, o Tribunal Constitucional foi acionado para que realizasse o controle de constitucionalidade das regras *numerus clausus*, tendo em vista a possibilidade de violação ao art. 12, I, da Lei Fundamental de Bonn, atual constituição da Alemanha, o qual estabelece que “Todos os alemães têm o direito de eleger livremente a sua profissão, o lugar de trabalho e o de aprendizagem [...]” (ALEMANHA, RFA, 1949).

Foi então que a Corte Germânica esclareceu, no bojo da sua decisão, que no período compreendido entre 1952 a 1967 (após a Segunda Guerra Mundial), a procura por vagas no ensino superior aumentou consideravelmente, o que levou o governo federal a adotar medidas que regulamentassem tal demanda. A busca pelo curso de Medicina, especificamente, era numerosa, porquanto, no inverno de 1970/1971, dos 11.000 candidatos, apenas 3.000 foram aprovados, de maneira que, na segunda metade da década de 60 o governo federal decidiu adotar medidas com o objetivo de regulamentar a mencionada conjuntura, quando então as regras *numerus clausus* foram intensamente aplicadas nas universidades. (PEREIRA, 2009)

Conforme ressalta PEREIRA (2009), “as regras *numerus clausus* [...] tinham por fundamento não só a incompatibilidade entre a oferta e a demanda de vagas, mas, também, a necessária manutenção de uma estrutura adequada das instituições”. Assim, a aplicação de tais regras fundava-se na necessidade de se conciliar a grande demanda de vagas com o que, razoavelmente, o Estado Alemão poderia ofertar no que concerne ao ensino superior.

Ressalte-se, ainda, que, no caso germânico, o Tribunal Constitucional esclareceu que não se tratava de restringir o direito dos cidadãos à livre escolha do curso pretendido e da respectiva instituição de ensino. Era garantido aos postulantes, assim como a qualquer cidadão que atendesse aos requisitos necessários, o direito de concorrer, sem obstáculos, à vaga pretendida. (PEREIRA, 2009)

O que a Corte não admitiu, porém, foi que a vaga no curso superior fosse considerada direito subjetivo, suscetível de reivindicação judicial. Destarte, compreendeu que as regras *numerus clausus* não infringiam o direito à liberdade de escolha da profissão, consoante preceitua a Constituição alemã, mas, sim, selecionavam os candidatos aptos às vagas pretendidas. (PEREIRA, 2009)

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2012) explica o posicionamento da Corte Germânica, a qual terminou por reconhecer que a criação de universidades de ensino superior pelo Estado, em esferas que este atua com exclusividade e onde os recursos públicos consistem em condição para o acesso efetivo de direitos fundamentais, há a necessidade da conjugação de determinados requisitos constantes na Lei Fundamental de Bonn, como a garantia da liberdade de escolha da profissão (artigo 12, inciso I); o princípio geral da igualdade (artigo 3º, inciso I) e o postulado do Estado Social (artigo 20), o que permitiria o acesso ao ensino superior quando preenchidas, obviamente, as exigências para alcançá-lo.

Ressalte-se que a corte deixou, ao julgar a causa, de se manifestar expressamente sobre a possibilidade de essa vaga ser obtida em juízo, afirmando, apenas, que o direito de acesso estaria adstrito ao limite daquilo que o indivíduo pode razoavelmente esperar do Estado. Entendeu, portanto, não ter havido a violação à liberdade de escolha da profissão, uma vez que considerou serem constitucionais as limitações estabelecidas pelas universidades quando diante de determinadas circunstâncias, melhor dizendo, desde que o Estado alemão tivesse agido dentro do que a Corte denominou de Reserva do Possível. (SARLET, 2012)

Nesse sentido, vale destacar trecho da decisão *numerus clausus*:

Mesmo na medida em que os direitos sociais de participação em benefícios estatais não são desde o início restringidos àquilo existente em cada caso, eles se encontram sob a reserva do possível, no sentido de estabelecer o que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. [...] Por outro lado, um tal mandamento constitucional não obriga, contudo, a prover a cada candidato, em qualquer momento, a vaga do ensino superior por ele desejada, tornando, desse modo, os dispendiosos investimentos na área do ensino superior dependentes exclusivamente da demanda individual frequentemente flutuante e influenciável por variados fatores. [...] Fazer com que os recursos públicos só limitadamente disponíveis beneficiem apenas uma parte privilegiada da população, preterindo-se outros importantes interesses da coletividade, afrontaria justamente o mandamento de justiça social, que é concretizado no princípio da igualdade. (SCHWABE apud CASTRO, 2016)

A Corte germânica, no *leading case* em questão, firmou o entendimento no qual sempre que o Estado Alemão se deparar com demandas fora dos limites do razoável, nas quais a prestação material ultrapasse o essencial, deve ser aplicada a Teoria da Reserva do Possível:

Segundo o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, esses direitos a prestações positivas (Teilhaberechte) estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade. Essa teoria impossibilita exigências acima de um certo limite básico social; a Corte recusou a tese de que o Estado seria obrigado a criar a quantidade suficiente de vagas nas universidades públicas para atender a todos os candidatos (KRELL, 2002, p.52).

Consoante o exposto, a celeuma jurídica concentrava-se em torno da provável subjetividade do direito vindicado pelos estudantes, em virtude do que assegura a constituição alemã quanto à liberdade de escolha da profissão. Entretanto, a referida possibilidade foi rechaçada pela Corte julgadora, a qual dispôs que o direito às vagas em universidades vai além do considerado essencial ao cidadão alemão e, portanto, do razoável a ser exigido do Estado.

2.1 Ambientação Jurídica da Reserva do Possível na Alemanha

A República Federal da Alemanha se auto intitulava um Estado Social e Democrático de Direito, o que influenciou de maneira significativa os preceitos dispostos na Constituição de Weimar de 1919, consistindo em uma das primeiras constituições a prever expressamente direitos sociais a prestações estatais, uma vez que buscava reparar as atrocidades cometidas durante o período da Segunda Guerra Mundial.

Naquela época, a sociedade alemã se encontrava fragilizada e buscava, por intermédio da participação política das classes sociais menos privilegiadas, estabelecer direitos de igualdade, em contraposição aos interesses da elite econômica dominante, que reivindicava a manutenção de seu status. Dessa forma, em virtude da aludida conjuntura, foi definido um sistema de direitos subjetivos que visava assegurar a proteção dos mais fracos por parte do Estado.

Ocorre que, conforme observa Krell (2002), a maior parte dos constitucionalistas alemães atribuiu aos direitos sociais inscritos na Constituição de Weimar o fracasso do nacional-socialismo experimentado pela Alemanha, porquanto os direitos sociais teriam sido encarados como “contos de lenda”, “promessas vazias do Estado burguês”, afastando, desde logo, a possibilidade de serem positivados enquanto direitos públicos subjetivos.

Por esse motivo, o Estado Alemão não recepcionou os direitos sociais no texto da sua atual constituição, a chamada Lei Fundamental de Bonn, promulgada em 23 de maio de 1949. Ao invés disso, conferiu prioridade aos direitos de liberdade que refletiam a preocupação decorrente do pós-guerra e dos agravos deixados pelo Estado Totalitário. Considerou, pois, que os direitos sociais demandavam para a sua efetividade a convergência de valores econômicos e políticos, que quando não alcançados tornavam os postulados constitucionais sem qualquer eficácia. (Krell, 2002)

Parte relevante dos doutrinadores germânicos discordava da previsão de direitos sociais no texto constitucional:

A maioria dos autores alemães se dirige contra Direitos Fundamentais Sociais na constituição, porque estes seriam, na sua maioria, não realizáveis na atualidade por parte do Estado, provocando a impressão do cidadão de que todo o texto constitucional seria nada mais do que uma “construção de frases” ou um “catecismo popular, cheio de utopias” que resultaria na perda da normatividade da Carta e da sua força de estabelecer valores”. (KRELL, 2002, p.46)

Assim, muito embora em seu artigo 20, a Lei Fundamental de Bonn estabeleça que “a República Federal da Alemanha é um Estado federal, democrático e social”, os direitos sociais no ordenamento jurídico do país foram conformados no direito infraconstitucional, de maneira que, no âmbito do sistema normativo germânico, tais prerrogativas não são dotadas de exigibilidade irrestrita ou mesmo de imediatividade quando reivindicados judicialmente. Nesse sentido, leciona o ilustre professor Vidal Serrano Nunes Júnior:

[...] o que existe na Constituição Federal da Alemanha, sob a designação de princípio do Estado Social, é uma norma programática, de um nível altíssimo de generalidade, que, neste passo, reserva ao legislador uma larga margem de discricionariedade para a concretização dos ideários que adota. (NUNES JÚNIOR, 2009, pp. 178-179)

Deste modo, a norma suprema alemã difere consideravelmente da Constituição brasileira de 1988, tendo em conta que aquela se preocupou em proteger direitos de liberdade, mais amplos e genéricos, enquanto esta possui em seu bojo uma relação de direitos sociais expressamente protegidos e com caráter de fundamentalidade.

Com efeito, a aplicação da Teoria da Reserva do Possível na Alemanha, país onde foi originalmente concebida, é totalmente possível visto que os direitos sociais estão positivados em normas sem status constitucional, permitindo que sejam flexibilizados e, por conseguinte, adequados aos limites orçamentários do Estado. Isso, todavia, não se mostra viável no sistema jurídico brasileiro, considerando a previsão constitucional dos direitos sociais, os quais, quando restringidos ou não atendidos, implicam em afronta direta à Carta Magna nacional.

No Brasil, em que pese a discricionariedade da Administração Pública na alocação de recursos, os direitos sociais, dentre os quais se destaca o direito à saúde, são essencialmente subjetivos, conforme dispõe os artigos 196 e 198, II, da CF/1988, ao passo que a construção do orçamento público encontra-se adstrita aos ditames constitucionais que asseguram o atendimento integral de tais direitos. A esse propósito, Nunes Júnior expõe o seguinte entendimento:

[...] imperiosa a conclusão de que os agentes e órgãos envolvidos na elaboração do orçamento – chefias do executivo e órgãos legislativos – estão adstritos à observância de todas as normas constitucionais, de tal modo que ante um comando que confira ao cidadão um direito público subjetivo, que, deste modo, passa a integrar o seu patrimônio jurídico, não existe liberdade de conformação legislativa, mesmo em termos orçamentários, ficando, pois, referida peça legal obrigada à previsão de verbas suficientes à realização dos custos derivados do respeito aos direitos consagrados em nossa Lei Maior. (2009, pp.180-181)

Percebe-se, dessa forma, que a relativização de tais direitos não é concebível no cenário normativo brasileiro, assim como ocorre no ordenamento jurídico germânico, uma vez que neste, como explica Nunes Júnior (2009), as normas estão dispostas no direito infraconstitucional, o que permite, levando-se em conta a perspectiva de um sistema piramidal, sua redefinição e adequação às leis orçamentárias.

3 A RESERVA DO POSSÍVEL NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Conforme mencionado anteriormente, o sistema jurídico brasileiro atribui aos direitos sociais status constitucional estabelecendo-os, ademais, como prerrogativas fundamentais e parte do planejamento programático do Poder Público. O direito à saúde, por exemplo, de acordo com o artigo 196 da Constituição da República é direito de todos e dever do Estado, o qual deve buscar a sua concreção máxima através da promoção de medidas políticas, sociais e econômicas.

Logo, nada mais razoável do que afirmar que o constituinte originário se preocupou em salvaguardar o bem-estar da sociedade, por intermédio da preservação de condições mínimas de existência, outorgando ao Estado a responsabilidade de assegurar que tais direitos sejam integralmente respeitados e plenamente garantidos.

Outrossim, deve-se frisar que parte considerável dos direitos sociais exige uma ação positiva estatal para a sua efetivação, seja por sua relevância para o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, seja pela fundamentalidade a eles atribuída pela carta magna brasileira.

Entretanto, é nessa conjuntura que surge a escassez dos recursos públicos, responsável pela inefetividade ou efetividade deficiente dos direitos fundamentais sociais, criando entraves ao acolhimento de demandas que busquem o fornecimento de prestações materiais, como por exemplo os medicamentos. O Estado, ainda que encarregado de cumprir os preceitos constitucionais, tem buscado argumentos para legitimar a sua inércia no que concerne ao suporte material a ser prestado aos cidadãos.

Com efeito, a Teoria da Reserva do Possível, ao ser importada da jurisprudência alemã para o direito brasileiro, passou a ser utilizada exclusivamente como justificativa para a supressão de direitos, em virtude da suposta ausência de recursos. Isso, porque o conceito da referida teoria estabelece a existência de limites naquilo que se pode exigir judicialmente do Estado, devendo ser considerado antes de tudo a razoabilidade/logicidade da demanda.

Atualmente, quando o Poder Público invoca o argumento da Reserva do Possível faz isso de modo genérico e abstrato, via de regra, para se eximir do seu dever constitucional de prover o direito à saúde. Assim, quando o Poder Judiciário aceita a justificativa de que os cofres públicos são limitados, acaba, por consequência, negando o

acesso à justiça para aqueles que reclamam direitos fundamentais, tais como o acesso a medicamentos necessários ao restabelecimento de sua saúde.

Dessa forma, a Administração Pública brasileira vislumbrou no entendimento firmado na corte germânica uma justificativa para as suas constantes omissões relativamente à execução de políticas públicas, atribuindo à disponibilidade econômica de recursos em consonância com o estabelecido na lei orçamentária e, de igual modo, aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, o atendimento das demandas que objetivem uma tutela do Estado.

Nesse particular, Ingo Wolfgang Sarlet explica que a estrutura da reserva do possível encontra-se organizada da seguinte forma:

[...] há como sustentar que a assim designada reserva do possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade. (2012, p. 30)

Saliente-se que, as referidas dimensões buscam fundamentar a aplicação da Reserva do Possível, a qual diante de impossibilidades fáticas, jurídicas e financeiras do Estado, atuaria de maneira a sopesar os recursos disponíveis e determinar em quais situações estes poderiam ser empregados, tendo em conta sempre a proporcionalidade da demanda e a disponibilidade financeira dos cofres públicos.

Vale mencionar que, na doutrina brasileira, são diversos os conceitos atribuídos à teoria alemã, os quais têm convergido para a ideia de que a mesma estabelece que o atendimento dos direitos sociais sofrerá restrições sempre que o orçamento público não disponha de recursos suficientes.

Sobre esse entendimento, Canotilho (2004) apresenta crítica considerável ao indicar que se adotou, prontamente, a concepção dogmática de que a Reserva do Possível expressa a ideia de direitos sociais condicionados à existência de recursos públicos, o que, na prática, os torna sem qualquer segurança jurídica. A mencionada teoria assumiu, então, sentido destoante do qual originalmente foi empregada, passando

a atuar como Reserva do Financeiramente Possível, de maneira que o argumento da ausência de meios financeiros por parte do Estado se difundiu na jurisprudência nacional.

O Poder Público tem utilizado a tese germânica em suas defesas, quando demandado judicialmente, todavia, de forma vaga e sem qualquer equivalência com a decisão *numerus clausus*, aplicando o entendimento, antes destinado a direitos não subjetivos, em direitos sociais fundamentais, como o acesso a medicamentos. Evidente, assim, que seu emprego ocorre de forma descontextualizada, com objetivos completamente diversos dos buscados pelo Tribunal Constitucional Alemão.

Nesse sentido, Andreas J. Krell (2002) aduz que a viabilidade de um traslado de teorias de Direito Constitucional de um país para outro é diminuta quando consideradas as disparidades políticas e socioeconômicas das respectivas sociedades. O referido autor ressalta, ademais, as possíveis disfunções oriundas da aplicação da mesma teoria jurídica em contextos sociais diferentes, como ocorre com a Alemanha (país central e desenvolvido) e com o Brasil (país periférico).

Dessarte, considerando que a população brasileira diferentemente da alemã não possui uma equidade no acesso a direitos básicos, tais como mecanismos que proporcionem uma saúde de qualidade. De outro modo, os cidadãos brasileiros se encontram, muitas vezes, diante de prestações públicas precárias, isso acaba por incentivar a justiciabilidade de tais prerrogativas como forma de concretização das garantias já abrigadas pela Constituição, mas que ainda são subestimadas pela ação ou omissão dos poderes constituídos.

Assim, as ações judiciais em que é levantado o argumento da Reserva do Possível possuem como cenário a discussão acerca da legitimidade de uma dada ação ou omissão do Estado. Discute-se, no contexto das circunstâncias que envolvem a demanda por direitos fundamentais, se o argumento da limitação dos recursos necessários à realização destes é suficiente para justificar o fato de não terem sido prontamente atendidos pela administração pública.

Diante do exposto, é possível perceber que a Teoria da Reserva do Possível foi inserida em um ordenamento jurídico onde os direitos sociais, não obstante encontrem previsão constitucional, a exemplo do direito à saúde, tem a sua eficácia quebrantada pela alegação de ausência de recursos ou mesmo de instrumentos que possibilitem a sua concretização. Ademais, a disparidade na aplicação da Reserva do Possível se revela

latente, visto que por inúmeras vezes têm sido postuladas na seara judicial brasileira prestações materiais como medicamentos não fornecidos gratuitamente pelo Governo, direito este totalmente diverso do obstado pela corte germânica, quando da primeira aplicação da tese jurídica alemã.

4 ENTRAVES À APLICAÇÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL NO BRASIL: AS DISPARIDADES DOS CONTEXTOS JURÍDICO-SOCIAIS GERMÂNICO E BRASILEIRO

Há muito vêm sendo incorporado ao direito brasileiro experiências jurídicas bem sucedidas em outros países. Ocorre que, nem sempre o êxito é unânime e, diante de realidades sociais e econômicas notoriamente díspares, esse traslado acaba por resultar em retrocessos maiores do que as possíveis benesses trazidas pelas inovações dos sistemas jurídicos estrangeiros.

Não obstante as teses jurídicas provenientes de outras sociedades contribuam sobremaneira para conformação do direito nacional, é necessário que antes seja verificada a correspondente compatibilização entre os contextos jurídicos e sociais de onde se originaram e nos quais serão aplicadas.

Nos dizeres de Andreas Joachim Krell (2002), “não se pode transportar um instituto jurídico de uma sociedade para outra sem levar-se em conta os condicionamentos sócio-culturais e econômicos-políticos a que estão sujeitos todos os modelos jurídicos”. Assim, fatores como economia e desenvolvimento social são relevantes no momento em que se pretende aplicar, na seara jurídica pátria, teses estrangeiras.

Relativamente à Teoria da Reserva do Possível, suscitada em decisão do Tribunal Constitucional germânico, é importante consignar que a Alemanha na época – década de 1970 do século XX – encontrava-se em pleno cumprimento do Estado Social, melhor dizendo, as necessidades da população já eram satisfatoriamente supridas pelo governo. A dificuldade em proporcionar as vagas nas universidades, objeto da decisão, era decorrente do aumento vertiginoso da demanda e não da ineficiência do Estado em proporcioná-las. (PIMENTA, 2015)

O Brasil, por sua vez, nunca vivenciou o Estado Social, o qual somente existia no papel. Ao importar a sobredita teoria, destinada à redução de prestações próprias do citado modelo de organização política, terminou por reduzir a efetivação de direitos subjetivos que nunca foram oferecidos satisfatoriamente em terras nacionais, a despeito do que ocorre nos países europeus. (DUARTE apud PIMENTA, 2015)

Isso foi muito bem analisado por Krell, o qual, com a autoridade de constitucionalista de berço germânico, ao mesmo tempo vivenciando a realidade brasileira, assim expõe:

[...] Os problemas de exclusão social no Brasil de hoje se apresentam numa intensidade tão grave que não podem ser comparados à situação social dos países-membros da União Europeia [...]. Assim, a discussão europeia sobre os limites do Estado Social e a redução de suas prestações e a contenção dos respectivos direitos subjetivos não pode absolutamente ser transferida para o Brasil, onde o Estado Providência nunca foi implantado. (KRELL, 2002, p. 53-54).

Em outras palavras, teorias provenientes de países desenvolvidos, a exemplo da Alemanha, e que possam afetar diretamente a esfera de direitos fundamentais sociais, não podem ser simplesmente implantadas em outras realidades, como a brasileira, sem a correspondente adequação às suas características particulares.

Nesse sentido, Krell (2002) menciona não ser em vão o fato de os estudiosos do Direito Comparado enfatizarem que conceitos transportados de outras ordens constitucionais precisam ser interpretados e empregados com cautela, sempre em harmonia com as peculiaridades dos contextos culturais e socioeconômicos diferentes. O referido autor destaca que “o mundo ‘em desenvolvimento’ ou periférico, de que o Brasil (ainda) faz parte, significa uma realidade específica e sem precedentes, à qual não se podem descuidadamente aplicar as teorias científicas nem as posições políticas trasladadas dos países ricos [...]” (2002, p. 54).

Consigne-se que as ordens jurídicas existentes não se distinguem apenas nos tipos de lutas, conquistas ou realização e satisfação dos direitos, mas também em virtude das próprias normas jurídicas às quais se submetem (Pimenta apud Cunha Júnior, 2015). Diante disso, surge a necessidade de os juristas nacionais legitimarem, por intermédio da fundamentação de suas decisões, a aplicação de precedentes estrangeiros:

Ao se utilizar de decisões judiciais estrangeiras como paradigma, cumpre ao intérprete desincumbir-se discursivamente do ônus de demonstrar a pertinência da recepção assim operada, através da ponderação entre os elementos

diferenciais e de concordância, estando tanto mais desautorizada a transposição quanto maior a incidência de elementos diferenciais e menor a incidência de elementos de concordância, e vice-versa. (PIMENTA, 2015, p. 114)

Ocorre que, nacionalmente, a Teoria da Reserva do Possível tem sido empregada sem a devida preocupação de se averiguar os pressupostos jurídicos e metajurídicos que eventualmente possibilitem a aproximação das realidades brasileira e alemã, bem como de mencionar o precedente judicial estrangeiro que ensejou a sua aplicação (PIMENTA, 2015).

Com efeito, o que se tem na seara jurídica brasileira é a completa inadequação da teoria germânica, porquanto o desenvolvimento social e econômico da Alemanha não é considerado na sua aplicação, de outro modo, utiliza-se a reserva do possível apenas para indicar limites financeiros à concretização de direitos sociais, ainda não efetivados pelo governo brasileiro, o que não acontece com o Estado alemão, onde os cidadãos possuem acesso efetivo a prerrogativas básicas.

4.1 A Lei Fundamental de Bonn e a Constituição Brasileira de 1988

Tal como explanado anteriormente, a compatibilização entre os sistemas jurídicos de onde a teoria estrangeira é extraída e no qual é posteriormente implantada consiste em um dos principais fatores para que esta apresente resultados semelhantes aos alcançados no ordenamento em que foi conformada.

Para tanto, o emprego do direito estrangeiro deve ocorrer após sua interpretação, realizada em conformidade com as técnicas de exegese próprias daquele direito, de maneira que deve-se alcançar, tanto quanto possível, evidências precisas de seu teor, de acordo com o entendimento concebido pelos tribunais estrangeiros, dos quais foi retirado (BAPTISTA, 1999).

No tocante ao direito germânico, este possui como alicerce normativo a Lei Fundamental de Bonn, promulgada em 23 de maio de 1949, resultante não de uma Assembleia Constituinte, mas do Conselho Parlamentar formado por 65 governantes das províncias localizadas na parte ocidental da Alemanha, ou melhor, na extensão territorial partilhada após a derrota na Segunda Guerra Mundial. (COMPLAK, 2016)

Estes políticos receberam das três zonas ocupadas pelas potências ocidentais as diretrizes para a criação de texto constitucional para a República Federal da Alemanha, o qual foi posteriormente ratificado pelas autoridades representantes do poderio hespérico. Apesar da elaboração de uma lei germânica, o poder de fato se encontrava nas mãos dos três governadores militares, de modo que havendo conflito entre a referida norma e as autoridades das zonas, esta última deveria predominar. (COMPLAK, 2016)

Resta evidente que não houve participação popular na conformação da constituição alemã, ao invés disso esta teve suas normativas elaboradas por governantes indicados pelas potências ocidentais, as quais saíram vitoriosas da guerra. Os ditames expressos na lei fundamental refletiam apenas os interesses da ordem dominante, deixando ao alvedrio dos governantes militares o estabelecimento das normas jurídicas que, a partir de então, regeriam a sociedade tedesca.

Quanto às prerrogativas asseguradas na Lei Fundamental de Bonn, esta não incorporou em seu texto nenhum dos denominados direitos sociais da segunda geração, quais sejam dos trabalhadores, educação, saúde, assistência, etc. O que se tem na referida carta política é uma norma fim de Estado, consubstanciada no conceito do Estado Social, previsto no artigo 20 da mesma, que estabelece tarefas e o direcionamento da atuação estatal, sem, todavia, criar direitos subjetivos para a sua efetivação. (KRELL, 2002)

Ainda de acordo com Krell (2002), tais normas sociais são referidas pelos doutrinadores alemães como “mandados” e não exatamente “direitos”. Segundo o referido autor, a Constituição brasileira, contudo, “não permite tal interpretação”, porquanto as normas em apreço são, por expressa previsão constitucional, consideradas como direitos fundamentais, “com todas as consequências dessa natureza”.

Com efeito, no Brasil, a Constituição da República de 1988 procurou garantir, no que concerne aos direitos sociais, uma sucessão de dispositivos capazes de propiciar ao cidadão brasileiro o essencial a uma vida digna. As normas de cunho social surgiram, desse modo, a fim de diminuir e combater desigualdades sociais através da instituição de um mecanismo de proteção voltado àqueles que estejam em situação de vulnerabilidade, principalmente nos países ainda em desenvolvimento (MENEZES, 2015).

Vale destacar que a carta política brasileira, diferentemente da alemã, é fruto da reunião de efetivos representantes do povo, os quais, por intermédio da Assembleia Nacional

Constituinte, promulgaram o texto constitucional com o principal objetivo de adaptar a legislação fundamental brasileira ao regime democrático.

De mais a mais, a referida tendência democrática possui como objetivo justamente o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica. Mencionado propósito acaba por promover um verdadeiro constitucionalismo social, porquanto esses direitos desfrutam de aplicabilidade direta e imediata.

Nos termos de Mello apud Menezes:

[...] a consagração dos direitos sociais retrata a ereção de barreiras defensivas do indivíduo perante a dominação econômica de outros indivíduos. [...] o Estado ultrapassa o papel anterior de simples árbitro da paz, da ordem, da segurança, para assumir o escopo mais amplo e compreensivo de buscar, ele próprio, o bem-estar coletivo. (2015, p. 48)

Dessa forma, a inserção de direitos sociais no texto da Constituição da República enfatiza a preocupação do Estado brasileiro em transpor desigualdades há muito enfrentadas pelos mais desfavorecidos e, por conseguinte, de confirmar o seu papel enquanto garantidor da dignidade e segurança de toda a população.

O que se tem no plano das normas constitucionais brasileiras é a expressa vinculação de seus preceitos que, ao definirem direitos fundamentais, atribuem aos mesmos aplicação imediata tornando notória a prescindibilidade de maiores questionamentos quanto à sua necessária observância pelos intérpretes da Constituição, principalmente se os referidos mandamentos constitucionais veicularem direitos dotados de fundamentalidade (LAZARI, 2012).

Ademais, conforme bem observa Krell (2002), relativamente à adequação da Teoria da Reserva do Possível ao sistema normativo nacional, em que pese o Brasil ter sido influenciado pelo pioneirismo alemão no tratamento dos direitos fundamentais, quando da formulação dos preceitos contidos na Constituição da República de 1988, esta difere bastante da lei fundamental da Alemanha, considerando que a carta política germânica não prevê em seu texto a fixação de metas ou mandamentos a serem cumpridos pelo Estado, como o faz a brasileira.

No que diz respeito ao direito à saúde, abordado no presente trabalho naquilo que se refere ao fornecimento de medicamentos, consoante dispõe Dantas (2016) trata-se de um dos mais relevantes direitos sociais, sem o qual esvaece o direito natural inerente a todo ser humano traduzido no direito à vida. Por tal motivo, o constituinte pátrio estabeleceu que a saúde consiste

em direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas, que refletem o viés garantista da Carta Magna de 1988.

5 A INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL FACE À NECESSIDADE DE REDUÇÃO DOS GASTOS SUPÉRFLUOS DO ESTADO

Kiyoshi Harada consigna que o orçamento, atualmente, precisa “espelhar toda a vida econômica da nação, constituindo em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia” (2017, p.70).

O referido autor leciona que o orçamento público que não leva em conta os interesses da sociedade é destoante com a realidade, razão pela qual “sempre reflete um plano de ação governamental e possui caráter de instrumento representativo da vontade popular, que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário” (2017, p.70).

Assim sendo, ao determinar as despesas que comporão o orçamento público, o administrador precisa equilibrar as demandas, afetando o quantitativo adequado das verbas para cada política que institua, sempre de acordo com um planejamento condizente com a conjuntura social e de maneira a atender satisfatoriamente as necessidades da população.

Impende ressaltar, todavia, que o Estado tem se desincumbido de observar tais fatores, ao passo que os recursos públicos vêm sendo direcionados, geralmente em quantidade significativa, para áreas que não possuem um caráter de urgência ou, ainda, que não trarão benefício algum para os cidadãos.

Exemplificando o quanto acima afirmado, mencionam-se as campanhas publicitárias patrocinadas pelo governo do Presidente Michel Temer que, buscando defender a aprovação de determinadas medidas governamentais (PEC do Teto, Reforma da Previdência, entre outras), se utilizou de propagandas que, segundo a Secretaria Especial de Comunicação Social – SECOM, custaram o montante de R\$ 54,1 milhões, valor correspondente à produção das peças publicitárias e ao custo de veiculação em meios de comunicação (LUPION, 2017).

Tendo em vista os referidos gastos, recentemente, a Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5863) no Supremo Tribunal Federal contra a dotação orçamentária de R\$ 99 milhões destinados à comunicação institucional da Presidência da República, mais precisamente, para realização de propagandas a favor da reforma da Previdência (D'AGOSTINO, 2017).

Em que pese a referida ação possuir como objetivo principal questionar o desvirtuamento da propaganda institucional, em virtude da sua suposta “feição de campanha estratégica de convencimento público”, foi possível extrair trecho da inicial que se adequa à questão dos gastos supérfluos, onde a procuradora ressalta que não deve prevalecer:

[...] a ideia de que o Judiciário não pode coibir gastos públicos dirigidos a meta incompatível com os postulados do republicanismo, da democracia, da igualdade, do igual respeito e consideração que todos os interesses em princípio legítimos devem receber dos agentes que, num dado momento, são elevados à condição de gestores da coisa pública (ADI n. 5.863/DF).

Dessa forma, não pode o Estado gastar mais com propaganda do que realizando os atos prestacionais e materiais que divulga, sobretudo no caso de propaganda institucional. Todas as vezes que permite a realização de divulgações mais onerosas aos cofres públicos termina por privilegiar a promoção estatal em detrimento de efetivos progressos sociais (MACHADO, 2009).

Vidal Serrano Nunes Júnior, ao conjecturar acerca das constantes alegações de limitação financeira, por parte do Estado, declara:

[...] é curioso notar que o mesmo ente público que opõe óbices orçamentários aos pleitos em favor da saúde despenda vultuosos gastos com publicidade, por isso que já um bom número de magistrados, em ações que reclamam proteção à saúde, para dar efetividade à tutela, venha determinando o sequestro de valores destinados a gastos com publicidade (2009, p. 131).

A atuação do Judiciário, em casos semelhantes, torna-se legítima e bastante conveniente, porquanto “nenhuma utilidade teria limitar constitucionalmente os gastos do Estado se, em verdade, a adequação desses gastos não fosse controlável por outro Poder, pois a cada dever jurídico deve corresponder a possibilidade de seu controle” (MACHADO, 2009).

Outrossim, uma vez não atendidos os direitos fundamentais não existe, por consequência, liberdade para a conformação da lei orçamentária destinada às despesas em outros setores, como a publicidade estatal, implicando em conduta ilegítima o legislador que venha a direcionar recursos a gastos dessa natureza não obstante faltem recursos para o custeio da saúde (NUNES JÚNIOR, 2009).

Ante o exposto, o Estado, com base em argumentos meramente econômicos, num país em que verbas oficiais milionárias são destinadas à publicidade, não pode deixar de cumprir com a sua atribuição estatal típica de garantir a prestação de medicamentos e tratamentos médicos aos seus cidadãos.

5.1 A criação de créditos suplementares e especiais para atender o direito fundamental à saúde

O trabalho aborda, agora, a possibilidade do magistrado em sua decisão definir que o administrador público proceda a alterações no orçamento, como a abertura de créditos suplementares, para o eventual custeio das prestações materiais vindicadas pelos postulantes, a exemplos dos medicamentos.

Com efeito, os denominados créditos suplementares e especiais tratam-se de créditos instituídos quando os recursos inicialmente previstos na lei orçamentária se demonstram “insuficientes para os programas nela previstos ou quando há necessidade de realização de despesa nela não autorizada” (LEITE, 2016, p.116), àqueles quando forem destinados a reforço de verba orçamentária já existente, e estes quando se destinarem a despesas que não possuem verba orçamentária específica (LEITE, 2016).

Os créditos suplementares dependem, para serem autorizados, de lei específica, podendo a própria lei orçamentária prever a autorização ao Poder Executivo para a sua abertura, limitada a um valor ou percentual determinado (LEITE, 2016). Nesses termos dispõe a Lei nº 4.320/64, que estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

Por seu turno, os créditos especiais precisam ser autorizados por lei, diversa da lei orçamentária, dependendo para a sua abertura de verbas disponíveis. Após autorizados, os créditos são abertos por meio de decreto do Poder Executivo, geralmente, para a criação de programa não existente ou para despesa que vise executar finalidade não contida no orçamento (LEITE, 2016).

Impende ressaltar que os créditos suplementares e especiais apenas poderão ser abertos caso haja recursos disponíveis para a realização da despesa, que deve ser devidamente justificada (LEITE, 2016)

Dessa forma, restando configurada qualquer uma das hipóteses expressas no sobredito artigo, poderá ser instituída a criação de créditos suplementares e especiais ao financiamento de demandas não previstas originalmente na lei orçamentária ou que extrapolaram os limites financeiros destas.

Em novembro de 2017, foram sancionados quatro projetos de lei que abriram R\$ 7,5 bilhões em créditos suplementares e especiais. Os textos aprovados pelo Presidente da República determinam a redistribuição de recursos entre vários ministérios, dentre os quais, o Ministério da Saúde, por meio do SUS (Sistema Único de Saúde), que receberá R\$ 5 bilhões (HIRABAHASI, 2017).

Conforme mencionado alhures, as verbas objeto dos créditos em questão decorrem, principalmente, do superávit financeiro, do excesso de arrecadação com restituição de recursos de convênios e da anulação parcial de outras dotações orçamentárias.

Isso demonstra o quanto a abertura de créditos suplementares e especiais consiste em instrumento hábil ao direcionamento de recursos públicos para áreas que deles necessitem, como a da saúde pública, permitindo o melhoramento dos respectivos serviços e a compra dos medicamentos habitualmente negados ao cidadão pela administração pública, sob o argumento de escassez de recursos.

Considerando o montante angariado a título dos referidos créditos, vai de encontro com a segurança jurídica negar a concretização de um direito fundamental, sob o pretexto de que o Estado não dispõe de meios materiais para cumprir seus deveres constitucionais, quando se sabe que este dispõe de verba suficiente para o atendimento das necessidades da população, como o acesso a medicamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto apresentou, a origem e os fundamentos que embasam a Teoria da Reserva do Possível e quais parâmetros foram considerados para a sua aplicação na decisão *numerus clausus*. Analisou o ambiente jurídico positivo em que a Reserva do Possível foi suscitada na Corte Alemã, de maneira a verificar como os direitos sociais, nos quais está incluído o direito à saúde, são tratados no ordenamento daquele país, bem como de que forma esta tese jurídica foi inserida no sistema normativo brasileiro.

Assim, o artigo abordou os entraves à aplicação da Teoria da Reserva do Possível nas ações judiciais de medicamentos trazendo ao debate a considerável disparidade contextual na qual a referida tese jurídica vem sendo aplicada no Brasil, uma vez que a sua origem remonta à conjuntura social de um país considerado como uma das potências econômicas do mundo. Analisando-se o fato de que, diante dos preceitos estabelecidos na norma constitucional brasileira, parece ser razoável considerar a incompatibilidade da Reserva do Possível frente aos direitos que buscam resguardar o mínimo para uma existência digna, os quais não são passíveis de ser quantificados economicamente.

Ademais, tratou da necessidade da discricionariedade administrativa, na alocação de recursos destinados à realização de políticas sociais de saúde, respeitar pressupostos de legalidade e razoabilidade, sempre em observância aos ditames constitucionais. E, de igual modo, as diversas vezes em que o Poder Público coloca entraves financeiros para o atendimento de demandas que visem o acesso à saúde, não obstante direcione recursos significativos para outros fins, não essenciais, como o daqueles que buscam o tratamento para as suas enfermidades.

Outrossim, o texto enfrentou a possibilidade de destinação de recursos públicos para a aquisição de medicamentos por intermédio de decreto executivo, instrumento privativo do chefe do Poder Executivo.

Ante o exposto, a realização deste estudo *revela* o interesse em refletir sobre até que ponto o Estado pode alegar que fornecer determinados medicamentos é obrigação financeiramente inviável, utilizando-se da tese defensiva da Reserva do Possível, tendo em vista que a Constituição da República outorgou direitos essenciais e determinou obrigações que, pela aplicação descontextualizada da referida teoria, tornam-se sem qualquer eficácia.

Quanto à Reserva do Possível, é de se dizer que, por influência externa, à parte da realidade brasileira, procura-se incorporar ao ordenamento jurídico pátrio mais um complicador à efetivação dos direitos fundamentais, esquecendo-se que é muito cômodo condicionar, sob o pressuposto da disponibilidade financeira, a implementação de políticas públicas de saúde no primeiro mundo, tamanha assistência que dispõem seus cidadãos ao longo da vida, de modo que os agravos daí decorrentes não têm a mesma urgência dos países periféricos, como é o caso do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA, **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha** de 23 de maio de 1949. Disponível em:<<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2017.

_____, **BVerfGE 33, 330 – numerus clausus**. 18 de Julho de 1972. Disponível em:<<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv033303.html#Rn002>>. Acesso em: 12 out. 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **Aplicação do direito estrangeiro pelo juiz brasileiro**. Id/496874, 1999. Brasília a. 36 n. 142. Abr./jun. 1999

BRASIL. **Revista de Direito Sanitário**, v. 17, n. 1, p. 106-121, 2016.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria n. 3.916 de 30 de outubro de 1998. Dispõe sobre a **Política Nacional de Medicamentos**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html> Acesso em: 29 de novembro de 2017.

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

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2004.

COMPLAK, Krystian; MALISKA, Marcos Augusto. **Polska I Brazylia: Democracia e Direitos Fundamentais no Constitucionalismo Emergente**. Curitiba: Juruá, 2016.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2009.

D'AGOSTINO, Rosanne. **Dodge questiona no Supremo orçamento de R\$ 99 milhões para comunicação institucional do governo**. Disponível

em:<<https://g1.globo.com/politica/noticia/dodge-questiona-no-stf-orcamento-de-r-99-milhoes-para-comunicacao-institucional-do-governo.ghtml>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

DANTAS, Fernanda Priscila Ferreira. **Direitos Sociais no Brasil: Desafio e Mecanismos para a sua Concretização**. Curitiba: Juruá, 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25 Ed. Porto Alegre: Atlas, 2016.

HIRABAHASI, Gabriel. Temer sanciona R\$ 7,5 bi em créditos; R\$ 100 mi são para publicidade. **Poder360**, 2017. Disponível em:<<https://www.poder360.com.br/governo/temer-sanciona-r-75-bi-em-creditos-r-100-mi-sao-para-publicidade/>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des)caminhos de um direito “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LAZARI, Rafael de. **Reserva do Possível e Mínimo Existencial: A Pretensão de Eficácia da Norma Constitucional em Face da Realidade**. 2 Ed. – Revista e Atualizada. Juruá, 2016.

LUPION, Bruno. **Quanto o governo gastou em propaganda para defender o corte de gastos do governo**. 2017. Disponível em:<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/01/07/Quanto-o-governo-gastou-em-propaganda-para-defender-o-corte-de-gastos-do-governo>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Propaganda governamental, gastos públicos e democracia. **Revista Interesse Público**. Editora Fórum, ano 11, n. 54, 2009.

MENEZES, Vitor Hugo Mota de. **Direito à Saúde e Reserva do Possível**. Curitiba: Juruá, 2015.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988**. São Paulo: Verbatim, 2009.

PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre constitucionalismo e democracia**. 2009. 277 f. 2009. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado)–Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

PIMENTA, José Marcelo Barreto. **Reserva do Possível e a Força Dirigente dos Direitos Fundamentais Sociais**. Curitiba: Juruá, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 Ed. revista atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.