

Organizadores:
Leonardo Buissa
Simon Riemann
Rafael Lara Martins

**DIREITO E FINANÇAS
PÚBLICAS NOS 30 ANOS DA
CONSTITUIÇÃO:
EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS NOS CAMPOS DO
DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO**

Coleção Experiência Jurídica
nos 30 anos da Constituição Brasileira

8

ESA/OAB-GO e PPGDP-UFG

Coordenadores:
Rafael Lara Martins
Saulo Pinto Coelho





Copyright© 2018 by Leonardo Buissa, Simon Riemann & Rafael Lara Martins

Editor Responsável: Aline Gostinski

Capa e Diagramação: Carla Botto de Barros

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES

Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA

Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS

Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D635

Direito e finanças públicas nos 30 anos da constituição : experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro / organização Leonardo Buissa, Simon Riemann, Rafael Lara Martins ; coordenação Rafael Lara Martins, Saulo Pinto Coelho. - 1. ed. - Florianópolis [SC] : Tirant Blanch, 2018.

442 p. : il. ; 21 cm. (Experiência Jurídica nos 30 anos da Constituição Brasileira)

Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-85-9477-231-2

1. Direito - Brasil. 2. Finanças públicas. 3. Direito tributário. 4. Direito financeiro. I. Buissa, Leonardo. II. Riemann, Simon. III. Martins, Rafael Lara. IV. Coelho, Saulo Pinto. V. Série.

18-52365

CDU: 34(81)

Leandra Felix da Cruz - Bibliotecária - CRB-7/6135

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e §§, Lei n° 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n°9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant Empório do Direito Editorial Ltda.



Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Av. Embaixador Abelardo Bueno, 1 - Barra da Tijuca

Dimension Office & Park, Ed. Lagoa 1, Salas 510D, 511D, 512D, 513D

Rio de Janeiro - RJ CEP: 22775-040

www.tirant.com.br - editora@tirant.com.br

Organizadores:
Leonardo Buissa
Simon Riemann
Rafael Lara Martins

DIREITO E FINANÇAS PÚBLICAS NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO:

EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS NOS CAMPOS DO
DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Coleção Experiência Jurídica
nos 30 anos da Constituição Brasileira

8

ESA/OAB-GO e PPGDP-UFG

Coordenadores:
Rafael Lara Martins
Saulo Pinto Coelho



COLEÇÃO EXPERIÊNCIA JURÍDICA NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO - ESA/OAB-GO E PPG-DP-UFG

Coordenação:

Rafael Lara Martins (ESA/OAB-GO) e

Saulo Pinto Coelho (PPGDP-UFG)

Conselho Científico da Coleção:

Profª. Dra. Alessandra Silveira (U.Minho - Portugal)

Prof. Dr. Alexandre Walmott (UFU)

Profª. Dra. Diva Julia Safe Coelho (UFU)

Prof. Dr. Felipe Bambirra (Uni-Alfa)

Prof. Dr. Gonçal Mayos Solsona (UB - Espanha)

Prof. Dr Leonardo Nunes (UFOP)

Prof. Dr. João Porto (UniRV)

Prof. Dr. Platon Teixeira de Azevedo Neto (UFG)

Prof. Dr. Rogerio Gesta Leal (UNISC)

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho (UFG)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO	7
Saulo Pinto Coelho (PGDP-UFG) e Rafael Lara Martins (ESA/OAB-GO)	
APRESENTAÇÃO DO LIVRO	11
Leonardo Buisa Freitas / Simon Riemann Costa e Silva / Rafal Lara Martins	
APRESENTAÇÃO DOS COORDENADORES E ORGANIZADORES ..	15
APRESENTAÇÃO DOS AUTORES	17
PREFÁCIO	25
Mario Engler Pinto Junior	
O PLANEJAMENTO FINANCEIRO RESPONSÁVEL: BOA GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	29
Carlos Otávio Ferreira de Almeida / Lucas Bevilacqua	
INSTRUMENTALIDADE DA RESPONSABILIDADE FISCAL EM PROL DO CUSTEIO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	55
Élida Graziane Pinto	
CAPACIDADE CONTRIBUTIVA NOS TRINTA ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	85
Fernando Aurelio Zilveti.	
DIREITO TRIBUTÁRIO E CONTEMPORANEIDADE: DESAFIOS EPISTEMOLÓGICOS DE UMA REALIDADE COMPLEXA	107
Hugo de Brito Machado Segundo	
A MUTAÇÃO DO CONCEITO DE SERVIÇO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	135
Caio Augusto Takano / Michell Przepiorka	
O HABEAS DATA E A TUTELA DE DIREITOS DO CONTRIBUINTE	157
Luís Eduardo Schoueri / Ricardo André Galendi Júnior	
O SIGILO FISCAL: ENTRE A REGRA CONSTITUCIONAL E A NÃO-EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CONTRIBUINTE PELO STF	185
Martha Leão	

O FATO GERADOR PRESUMIDO NA SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA “PARA FRENTE” E O SENTIDO DE SUA “NÃO OCORRÊNCIA”: UMA GUINADA NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL RECONSTRUÍDA METODICAMENTE PELO CONTROLE DE PROPORCIONALIDADE	201
Paulo Victor Vieira da Rocha	
RESPONSABILIDADE E PUNIBILIDADE TRIBUTÁRIA – CONCEITO DE INSUMO DOIS ASSUNTOS DISTINTOS QUE SE ENCONTRAM EM DUAS DECISÕES IMPORTANTES ..	229
Ricardo Mariz de Oliveira	
INCENTIVOS FISCAIS E DIREITO E ECONOMIA: ALTERNATIVA DE CONTROLE E EFICIÊNCIA	247
André Elali	
Evandro Zaranza	
CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	275
Rodrigo Maito da Silveira	
Isabella Conte Camilo Linhares	
O DEVER FUNDAMENTAL DE PAGAR IMPOSTOS: DIREITO FUNDAMENTAL A UMA TRIBUTAÇÃO JUSTA.....	293
Sergio André Rocha	
RÉQUIEM PARA A AÇÃO ADMINISTRATIVA PLANEJADA: A RUTURA ENTRE AS DIMENSÕES EXECUTIVA E ORÇAMENTÁRIA.....	319
Vanice Regina Lírio do Valle	
IGUALDADE E EQUIVALÊNCIA NAS TAXAS E SEUS PARÂMETROS DE CONTROLE NA JURISPRUDÊNCIA DO STF	341
Carlos Augusto Daniel Neto	
Hendrick Pinheiro	
CONFLITOS FEDERATIVOS NA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA: O CASO DOS IMPOSTOS SOBRE O CONSUMO ..	365
Leonardo Buissa	
Gabriel Buissa	
A BASE DE CÁLCULO DO ISS E OS DESCONTOS INCONDICIONADOS	393
Paulo Ayres Barreto	
TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS NO BRASIL: PROPOSTAS E QUESTÕES PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO	413
Victor Polizelli	

RÉQUIEM PARA A AÇÃO ADMINISTRATIVA PLANEJADA: A RUTURA ENTRE AS DIMENSÕES EXECUTIVA E ORÇAMENTÁRIA

Vanice Regina Lírio do Valle¹

1. ORÇAMENTO PÚBLICO: ESSE PERSONAGEM IN-CÔMODO

Vinte anos contava a Carta de 1988, quando em trabalho anterior denunciei a circunstância de que se tinha no orçamento público, o verdadeiro espaço negligenciado no projeto de empoderamento dos direitos fundamentais (VALLE, 2010). O trigésimo aniversário do Texto Fundamental se aproxima, e o quadro então narrado não parece ter sofrido substantiva modificação. O tema do Direito Financeiro e da execução orçamentária segue na sua dimensão prática, avesso à transparência; e na dimensão teórica, pouco explorado, especialmente no âmbito do Direito. O resultado é a frequente oposição, às pretensões dirigidas ao Estado no campo da efetivação dos direitos sociais com base exclusivamente em argumentos em abstrato atinentes às limitações financeiras. A contrarreação das instituições de controle é a desqualificação do argumento – como se a proclamação jurídica da existência de um dever de agir pudesse por si só empreender à correção das problemáticas do mundo da vida – dentre elas, a indiscutível limitação material de recursos de toda ordem.

Duas tendências jurisprudenciais já abarcadas pelo próprio

¹ Visiting Fellow junto ao Human Rights Program da Harvard Law School. Pós-doutorado em Administração pela EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/Rio); Doutorado em Direito pela UGF. Professora Permanente do PPGD/UNESA, Membro do Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro e Procuradora do Município do Rio de Janeiro.

Supremo Tribunal Federal em maior ou menor grau, golpeiam de morte o imperativo da ação planejada posto à Administração Pública pela Carta Cidadã: o suposto afastamento da cláusula da reserva do possível, e a enunciação do caráter solidário das obrigações fundadas em especial na competência comum externada no art. 23 CF.² Dissociar a realidade financeira dos programas de ação é prática revestida de sério risco no mundo da vida. Transpor esse mesmo padrão de comportamento para a Administração Pública pode conduzir, como se virá a demonstrar, não só à frustração dos objetivos fundamentais da República, mas também à busca predatória e oportunista de prioridades que não decorrem do texto constitucional.

Constitui objeto do presente texto, as recentes construções jurisprudenciais acima indicadas: descarte *a priori* da reserva do possível como constrição às pretensões judicializadas, e imputação de responsabilidade solidária aos entes federados no âmbito das competências comuns. Objeto de pronúncia pelo STF, ambas tendem a produzir efeito multiplicador em todo acervo de conflitos envolvendo ao Poder Público no tema da garantia de direitos fundamentais; seja pela chamada força expansiva dos precedentes, seja pelo efeito persuasório dessas mesmas manifestações – ainda quando monocráticas. O objetivo é evidenciar o impacto negativo desse tipo de orientação na observância, pela Administração Pública, de seu dever de planejamento como premissa à ação eficiente. A hipótese é de que a ruptura entre dimensão financeira e executiva da ação estatal leva à transposição das escolhas alocativas de recursos para arenas e sujeitos que não os indicados no modelo constitucional. Essa distorção, em última análise, enfraquece a prática democrática, e dá azo a decisões que podem ao final se revelar pouco republicanas.

O texto se constrói a partir do método crítico dialético, tendo por fonte principal, aquelas de natureza jurisprudencial e bibliográfica,

2 A referência a graus de adesão de parte do STF às referidas tendências se deve às distintas sedes de pronúncia – no primeiro caso, decisão de mérito em recurso extraordinário revestido de repercussão geral; no segundo, decisões ainda monocráticas no plano da admissibilidade de recursos constitucionais.

predominando nesta última, a produção de âmbito nacional. A Parte 1 se dedica às considerações de natureza metodológica. A Parte 2 apresenta breve histórico do tratamento da matéria orçamentária no momento constituinte, na busca de uma explicação para o modelo que se tenha hoje em prática no trato das finanças públicas. A Parte 3 examina criticamente a premissa fixada pelo STF na análise do debate em torno da reserva do possível, tendo por foco o decidido no REExt RG 592.581, cujos motivos determinantes hão de se revestir de *vis expansiva*³ – ainda que não se reconheça a essa espécie recursal, efeitos vinculantes. A Parte 4 explana os termos em que se vem afirmando a existência de responsabilidade solidária entre os entes federados no que toca aos deveres positivos de agir decorrentes das competências estatuídas no art. 23 CF. Finalmente, a Parte 5 sintetiza os efeitos deletérios destas duas tendências jurisprudenciais no que toca ao planejamento da Administração Pública.

A análise que aqui se empreende evidencia os riscos de uma jurisdição constitucional pretensamente triunfalista, mas cujos efeitos em concreto se mostram retóricos, se não regressivos. É preciso internalizar a evidência de que a prestação jurisdicional (especialmente aquela lançada em sede de *judicial review*) não se esgota com a proclamação do resultado, sendo indispensável aferir seu efetivo potencial de gerar efeitos concretos sobre o conflito de interesses que a determinou.

2. CONSTITUINTE E ORÇAMENTO

São conhecidas as peculiaridades do processo constituinte nacional, traduzindo um momento de concertação entre instituições despidas de legitimidade democrática (como o próprio Executivo na sua forma de provimento à época⁴) às quais se admitia o de-

3 O caráter expansivo dos precedentes firmados pelo STF, inclusive em conflitos subjetivos, foi proclamado pela decisão havida nos autos da Reclamação 4335, Relator o Ministro Gilmar Mendes. A referida categoria afirma o efeito *ultra partes* da decisão, ainda que havida em feitos cuja prestação jurisdicional não se construa a partir de processo objetivo.

4 É de se ter em conta que o Presidente da República em exercício por ocasião dos trabalhos constituintes – José Sarney – sucedia a Tancredo Neves, que faleceu antes mesmo da posse, depois de uma eleição fruto não do voto direto e universal, mas resultado de um então já mo-

envolvimento de funções provisórias necessárias à transição para a futura democracia. Diversas instituições, ainda que limitadas pelo autoritarismo vigente, lograram legitimação pelo apoio e voto popular especialmente para assento no Congresso; tudo concorrendo para a almejada consolidação democrática (LOPES, 2008:26).

Forças de conservação e de renovação presentes na Assembleia Constituinte assumiam a negociação e a enunciação de direitos fundamentais como estratégia de uma agenda de progresso (WERNECK VIANNA, 2008).⁵ A crença era de que com a formulação de compromissos dilatatórios (LUNARDI e DIMOULIS, 2013) – assegurar-se-iam direitos a serem densificados no seu conteúdo no futuro –; ganhava-se fôlego para a construção de consensos mais amplos no exercício ordinário do jogo político, na função legislativa cotidiana. Se essa tática se revelou eficiente para assegurar passos importantes numa agenda progressista; não é menos verdade que ela permitia a opção pela enunciação de direitos muito longe de uma perfeita compreensão quanto a seu alcance, destinatários, mecanismos de concretização e, sobretudo, custo e seus critérios de distribuição (BENTO, 2003:59).⁶

O exercício de detalhamento das escolhas alocativas associadas ao grau de intensidade de cada qual das garantias contidas nos arts. 5º a 7º da CF, e tanto outros, se acreditava pudesse se dar ao longo do viver constituição, e no foro próprio ao debate, qual seja, o poder legislativo, reforçado no que toca à sua legitimação por expressivo conjunto de preceitos orientados à participação social.

O desenho institucional projetado pela Assembleia Constituinte completava-se com a macroestrutura das finanças públicas,

ribundo colégio eleitoral remanescente ainda do período de exceção.

- 5 É do mesmo autor a explicitação de que, se do lado da mudança, os direitos fundamentais se afiguravam como um mecanismo transformador, sob o prisma das forças de conservação, o que imperava era o descrédito nessa estratégia, que parecia se resumir na enunciação de direitos não revestidos de eficácia.
- 6 Em que pese um foco recorrente no tema do financiamento dos direitos sociais no volume de despesas públicas a eles associadas, tem-se no centro da crise do *welfare* a questão grau de socialização da riqueza que a sociedade está disposta a suportar.

que remete aos sujeitos co-autores das decisões políticas (Executivo e Legislativo) a tarefa de dimensionarem os programas de ação e traduzi-los na dimensão orçamentária. O sistema constitucional reveste-se, portanto, de absoluta coerência interna: Legislativo e Executivo densificam os direitos fundamentais através da formulação de políticas públicas, e traduzem seus efeitos financeiros na tríade orçamentária, viabilizando a execução em concreto dos programas de ação estatal.

Assinale-se que no plano das finanças públicas, a Carta de 1988, em comparação com suas antecessoras, avança em alguns aspectos, instituindo o plano plurianual como aplicável a toda a atividade financeira do Estado⁷, criando ainda a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias como mecanismo que empreende à relação entre o instrumento de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual, e explicitando detalhadamente quais as condutas sejam vedadas – sob o prisma de gestão da atividade financeira – aos agentes públicos.⁸ Todavia, o reforço recíproco de compromissos, entre os deveres de agir assinalados ao Estado e o suporte financeiro para essas mesmas condutas não se revelou à época, prioridade, e por isso não se tem por explicitado no texto constitucional. Não houve no momento constituinte a preocupação com o estabelecimento de um sistema auto referenciado, de deveres e meios postos à Administração⁹; ao contrário, a ênfase se dá nos deveres de agir associados à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, sem a correspondente sustentação nos meios de financiamento.¹⁰

É possível apontar como causa desse fenômeno – menor

7 O texto da Carta de 1967, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 1/69 aludia a orçamento plurianual tão-somente no que toca às despesas relacionadas a investimentos (art. 62, § 3º e 63).

8 O elenco de vedações hoje contido no art. 167 da CF é muito mais detalhado que as cláusulas restritivas enunciadas no art. 62 da Constituição de 1967.

9 Registre-se como exceção, a cláusula constante do texto originário da Carta de 1988 em seu art. 212 onde se tem por fixado o mínimo de gastos na função educação. A ausência desse sistema integrado de deveres de agir e provimento de meios financeiros deflagrou sucessivas emendas constitucionais, voltadas exatamente à garantia de fontes de financiamento para a vasta gama de obrigações assinaladas aos distintos entes federados (VALLE, 2013: 331-360).

10 Passo mais significativo na construção desse sistema auto referenciado foi a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), que exige em diversos de seus preceitos, que despesas públicas se revelem adequadas e compatíveis com a LDO e PPA.

preocupação para com o intenso diálogo entre ação pública e orçamento – o “bovarismo jurídico” denunciado por Souza (2003); uma tendência que conferiria ao Direito um papel transformador (inclusive das práticas políticas) que ele não seria capaz de efetivamente desempenhar por si só. Operavam os constituintes a partir da premissa de que a nova ordem jurídica instituída paute-se pela fidelidade constitucional. Se compromissos finalísticos existem posto ao Estado, é de se supor que este deles cuidasse, planejando as ações e traduzindo o necessário aporte financeiro nos instrumentos orçamentários, assegurando com isso sua eficácia e efetividade.

Não pode igualmente olvidar a baixa cultura orçamentária do país na década de 80, ainda sob efeitos negativos de uma economia altamente inflacionária.¹¹ Se irrealis se tornavam os números, diante da força corrosiva da inflação acelerada; quase fantasioso se apresentava também o planejamento em cenário de absoluta instabilidade econômica. Com isso o sistema orçamentário se punha mais como o cumprimento de um requisito burocrático do que como um real instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública. Em tempos constituintes, não se tinha uma percepção clara do papel assecuratório ou de bloqueio que a tríade orçamentária poderia desempenhar na vida pública.

Tenha-se ainda em mente que já naquela época vivia o País os efeitos do chamado presidencialismo de coalisção, onde a pulverização das representações partidárias e as dificuldades na formação de uma maioria em favor do Executivo transformavam a pauta de votações numa grande convocação ao convencimento individual ou aos múltiplos partidos, dos méritos da proposta.¹² Essa persuasão, muitas vezes

11 Um processo inflacionário acelerado, como o que se verificou no país ao longo da década de 80, transformava os instrumentos de programação orçamentárias – construídos a partir de maio/junho de um ano, para vigor no exercício subsequente – em verdadeiras peças de ficção, sem maior relação com o cenário econômico real que se poria no momento de sua execução propriamente dita.

12 A literatura especializada no tema aponta o escândalo dos “anões do orçamento” como um divisor de águas no que toca à neutralização da força individual de parlamentares ou da Relatoria da Comissão de Orçamento na alocação de recursos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008:51). As condutas patológicas à época identificadas resultaram na edição da Resolução nº

envolverá como argumento, a alocação de recursos para a realização de gastos públicos que sejam particularmente relevantes para aquele Deputado ou Senador, transformando-se o orçamento em importante instrumento de negociação no jogo político.

Por uma razão ou por outra, naquele momento de construção da ordem jurídica nacional, não se mostraram os constituintes dispostos a abrir a Caixa de Pandora das finanças públicas, seja porque não desejassem revelar o seu conteúdo possível – com todas as mazelas atinentes à humanidade – seja porque restassem incertas as consequências dessa atitude no que toca à sua própria liberdade de atuação.

3. CONTROLADOR *IN DENIAL*: O REPÚDIO À RESERVA DO POSSÍVEL NO REXTRG 592581

A crônica do debate judicial em torno dos efeitos das restrições orçamentárias sobre os deveres de agir da Administração Pública compreende distintos estágios. Em apertadíssima síntese, pode-se apontar o primeiro momento em que a tese comumente manejada aludia ao chamado orçamento-realidade. Em verdade, o que se pretendia evocar é o distanciamento entre a estimativa de receita que se tem traduzida no orçamento público, e a realidade financeira, ditada pelos efetivos ingressos e transferências, que podem se concretizar em níveis muito abaixo do estimado. O argumento do orçamento-realidade enfrentava, na verdade, o fenômeno da frustração de receita, e pretendia explicitar que a simples autorização na Lei de Meios não supria eventual *déficit* financeiro.

O debate se sofisticou com o ingresso na comunidade jurídica da tese da reserva do possível, compreendida como limite fático e jurídico à efetividade dos direitos fundamentais. Para perfeita compreensão do conceito, útil a explicitação de suas três dimensões

2/95 – CN, posteriormente substituída pela Resolução nº 1/2001, que disciplina o mecanismo de funcionamento da comissão mista permanente de Deputados e Senadores prevista no art. 166, § 1º da CF, adotando estratégias de prevenção ao desvio como a garantia da representação partidária, relatorias setoriais e outros mecanismos.

(SARLET e FIGUEIREDO, 2010:30), a saber: 1) efetiva disponibilidade fática dos recursos; 2) disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos; e 3) proporcionalidade da prestação e de sua hipótese de exigibilidade. Verifica-se, já dessa sistematização, que o tema ingressa no debate judicial de maneira extremamente simplificada. Reserva do possível não se reduz à (in)existência material de recursos financeiros – até porque estes, em se cuidado do Estado, sempre existirão. O que se cogita quando do debate em torno da reserva do possível, é do respeito às opções democráticas alocativas de recursos havidas em especial nos instrumentos orçamentários; e ainda a proporcionalidade da pretensão resistida.

A indicada tríplice dimensão da reserva do possível permite ainda consignar que a análise quanto à sua capacidade de bloqueio à pretensão judicializada que implique em gastos, é exercício que jamais se poderá desenvolver em abstrato. O que se tem é um juízo relacional, entre recursos existentes a partir de escolhas alocativas realizadas, e pretensão judicializada. Nenhuma postulação é, em abstrato, violadora da reserva do possível; essa conclusão só se pode dar à luz do quadro de recursos efetivamente existente, e do conteúdo e alcance da postulação materializada em face da Administração.

É de se dizer que a simplificação do debate pode ser em boa medida creditada igualmente à Administração Pública, pouco afeita a declinar com clareza de detalhes suas escolhas alocativas. Assim, o conceito de reserva do possível passou a ser apresentado nas lidas forenses, como uma cláusula de bloqueio absoluta, dissociada do viés fático que evidentemente nele se contém. O debate se travava ao largo do orçamento real; tudo em torno da força pretensamente dissuasória da reserva do possível.

O tema alcança o STF por intermédio do já referido RExtRG 592581, Relator o Ministro Ricardo Lewandowsky, que teve inicialmente sua repercussão geral reconhecida, indexada como Tema 220, assim enunciado: “Competência do Poder Judiciário para determinar ao Poder Executivo a realização de obras em estabelecimentos

prisionais com o objetivo de assegurar a observância de direitos fundamentais dos presos”. A demanda original envolvia ação civil pública aforada pelo Ministério Público Estadual no Rio Grande do Sul, onde se objetivava a condenação do Estado à realização de obras no Albergue Estadual de Uruguaiana, cuja precariedade das instalações estaria a violar a integridade física e moral de seus ocupantes. Proferida a condenação em primeiro grau, a sentença se viu reformada pelo Tribunal de Justiça local que entendeu pela inviabilidade do controle judicial no que toca às escolhas de ação do Poder Público.

O argumento da reserva do possível veio à luz, trazido pelo Estado-Réu, que informava a inviabilidade de desenvolvimento da obra reclamada, eis que as escolhas alocativas formuladas em relação aos recursos existentes conferiam outras prioridades. Clamava-se pela observância da escolha democrática expressa na lei orçamentária – a isso se alcunhando, observância à reserva do possível.

O acórdão enfrenta a matéria a partir do voto condutor do Ministro Lewandowsky, que do tema dos recursos envolvidos na decisão em construção cuida em subitem 19, denominado “pretensa falta de verbas”. A linha de argumentação desenvolvida no referido subitem discorre sobre recursos existentes no fundo orçamentário especial federal, denominado FUNPEM. Aponta-se número do saldo do referido fundo orçamentário, e índices de execução – tudo para concluir que o argumento da reserva do possível não se aplicaria à espécie.

Claramente equivocada a abordagem, *concessa máxima vênia*, do Relator. A análise das disponibilidades financeiras e materiais para fins de aferição da real incidência da reserva do possível não pode se verificar a partir do quadro de recursos disponíveis em favor de outro ente federado (União) – ainda que em fundo orçamentário destinado a favorecer esse mesmo tipo de ação no âmbito de Estados, como aquele que efetivamente figurava no polo passivo da relação processual. Afinal, a existência a crédito da União de recursos está longe de significar que eles possam ser efetivamente alcançáveis pelo

Estado do Rio Grande do Sul¹³ – donde a análise da incidência da tríplice dimensão da reserva do possível se deu a partir de perspectiva errônea. Não obstante isso, tem-se a tese de repercussão geral proposta, nos seguintes termos:

É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

Na sequência do julgamento, tem-se a intervenção do Ministro Edson Fachin, que pondera a inadequação da negativa peremptória quanto ao uso da cláusula, eis que, em determinadas condições, e sob motivos justificáveis objetivamente postos, ela poderia ter sua “dignidade jurídica ponderada”. Observe-se que essa afirmação, nada mais é do que retomar a lógica do conceito em si – que não admite aplicação em abstrato ou generalizado, mas demanda justificação objetivamente aferível. O Ministro Edson Fachin propõe reformulação na tese de repercussão geral ofertada, justamente para a ressalva de situações justificáveis objetivamente demonstradas – mas não logra apoio dos demais componentes do Colegiado, vivamente impressionados com o quadro fático da demanda.¹⁴

Nota-se no voto em especial do Ministro Roberto Barroso, a associação entre a negativa da incidência da reserva do possível, e a violação àquilo que se configuraria como o mínimo existencial. Observe-se que esse recorte enunciado em seu voto, que modifica

13 Há outros fenômenos atinentes à vida financeira dos Estados que podem importar em bloqueio, por exemplo, a transferências voluntárias – e com isso, ainda que existentes recursos no FUNPEM, eles podem não alcançar ao Estado a carecer desse mesmo aporte financeiro.

14 O argumento principal de oposição à reformulação da tese sugerida pelo Ministro Edson Fachin estava em que a abertura à ainda evocação da cláusula da reserva do possível se extrairia da alusão contida na tese a que sua utilização se tinha por vedada tão-somente em se cuidando de medidas ou obras emergenciais. *Concessa máxima vênia*, remete-se assim a compreensão da real orientação da Corte à identificação de sutilezas redacionais – quando nesse tema, melhor seria a clareza.

substancialmente os termos da tese de repercussão geral, não se teve por claramente traduzido na sua proposição, que se reporta genericamente à dignidade da pessoa, conceito que, como se sabe, compreende âmbitos de proteção que vão além do mínimo existencial.

Na perspectiva estrita das finanças públicas, a tese de repercussão geral como enunciada desprestigia em grande porção o ideário de planejamento estatal, eis que convive com a ideia de que a tradução no direito financeiro das escolhas públicas não seja oponível em sede de controle judicial. Uma vez mais, a semântica da tese de repercussão geral aprovada é perigosa, eis que mais do que enunciar que a reserva do possível não tem por efeito automático o bloqueio à pretensão judicializada; ela assevera que o argumento não seja sequer oponível – afirmação essa que, embora possivelmente não impeça a Corte de eventual consideração deste mesmo aspecto em outra hipótese concreta, guarda sem sombra de dúvida um poderoso efeito retórico-inibidor.

Dois aspectos relevantes parecem desconsiderados na referida decisão – e por isso aludi ao controlador em estado de negação. O primeiro deles diz respeito ao fato de que a negativa da reserva do possível como argumento de bloqueio à intervenção judicial na dimensão financeira da ação estatal, implica necessariamente num *trade of* – que ficou de fora da cogitação judicial. Afastado o argumento de bloqueio, os recursos terão a destinação que lhes seja traçada pela decisão judicial, distinta daquela que decorrerá do planejamento da Administração Pública – o que importará no necessário cancelamento de outra ação pública, que pode estar igualmente relacionada à efetivação de direito fundamental. E se planejamento se constitui numa administração racional de recursos e meios escassos tendo em conta objetivos dados; a reformatação dos objetivos pela via oblíqua da ordem judicial não só desnatura o planejamento, como pode no extremo, trazer para a ação administrativa uma insuperável contradição interna, com objetivos concorrentes ou incompatíveis – de um lado, aqueles definidos no processo democrático de modelagem de

políticas públicas e sua tradução orçamentária; de outro lado, aqueles decorrentes de decisão judicial.

Segundo aspecto que parece secundarizado na conclusão externada no REExtRG 592581 diz respeito ao viés político – mas igualmente racional – que caracteriza o planejamento. O mesmo sistema de valores, centrados na dignidade da pessoa, que o STF sustenta estar a defender, direciona a decisão política de planejar, com a definição de planos onde se alocam valores e objetivos, redefinindo as formas segunda a qual serão distribuídos (CARDOSO, 2010:170). Nesse processo político, racionalizado pelo procedimento e pelos parâmetros constitucionalmente postos, evidentemente restarão desatendidos alguns segmentos – e essa a dinâmica inerente ao regime democrático. A jurisdição constitucional, com sua vocação contramajoritária, se caracteriza como arena para esse debate dos vencidos – mas o exercício do controle sobre a escolha orçamentária democraticamente construída, e tornada racional pelo balizamento constitucional, não pode se dar a partir do argumento totalizante de que a reserva do possível não pode ser evocada.

A reação ao manejo indiscriminado do argumento da reserva do possível, foi a sua negação absoluta – e também aqui, como em muitos aspectos da vida, a virtude há de estar no equilíbrio.

Mas não só nesse aspecto tem-se uma tendência jurisprudencial que erode o planejamento e o relevante potencial construtivo do abuso e do desvio de finalidade da decisão administrativa. A manifestação mais recente de patologia judiciária apresenta-se ainda mais subversiva ao sistema: a cominação de responsabilidade solidária nos deveres positivos de ação associados às competências comuns contidas no art. 23 CF.

4. CONTROLADOR INDOLENTE: A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA COMO SUPOSTA ESTRATÉGIA DE GARANTIA

A aplicabilidade da matriz de responsabilidade solidária em

sede de direitos fundamentais teve sua origem, como se sabe, no debate em torno da efetividade do direito à saúde. O tema já se viu apreciado em no REExt RG 855178, Relatoria do Ministro Luiz Fux, onde se assentou a seguinte tese: O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, sendo responsabilidade solidária dos entes federados, podendo figurar no polo passivo qualquer um deles em conjunto ou isoladamente.

A matéria já se tivera por debatida anteriormente, inclusive em sede de audiência pública¹⁵, e a conclusão no sentido da existência de responsabilidade solidária credita-se, em boa medida, à explícita opção constitucional, em seu art. 198, pelo arranjo institucional identificado como Sistema Único de Saúde.

Ainda que se tenha neste argumento o fundamento para a imputação do especial regime da responsabilidade solidária, a conclusão não se mostra menos daninha na perspectiva do planejamento da ação estatal, e por via de consequência, do plano financeiro desta mesma atuação. Isso porque o regime de solidariedade descaracteriza a distribuição de tarefas que é inerente ao Sistema Único, oportunizando condutas patológicas como a lentidão deliberada no cumprimento de seus deveres estatais, de molde a determinar o redirecionamento das pretensões. A evidenciar essa vagareza pré-ordenada, tem-se a decisão havida na STA 91, lançada pela então Presidente, Ministra Ellen Gracie, envolvendo suspensão de ordem que repassava ao Estado de Alagoas (adimplente para com as prestações que lhe cabiam segundo a regulação do SUS) o dever de suportar igualmente a oferta de medicamentos assinalados ao Município de Maceió, que não os vinha dispensando.

A lógica da solidariedade, todavia, tem se espreado para outros temas, notadamente aquele do direito à moradia. É o que se percebe das decisões monocráticas havidas nos ARE 1044301,

15 O debate em torno de questões atinentes à judicialização da saúde foi objeto de audiência pública convocada em abstrato (sem ter a si associado feito específico em curso no Tribunal) pela então Presidência (Ministro Gilmar Mendes).

ARE 1052583, ARE1066612, ARE 1066690, dentre outros; todos versando sobre o direito fundamental à moradia. Aqui, a linha de argumentação é mais tênue, aludindo vagamente aos imperativos de solidariedade social, que se traduziriam em deveres de ação em desfavor de todas as entidades federadas.

Alude-se no subtítulo ao controlador indolente, eis que o manejo de demanda em face de qualquer ente federado – ou de vários deles – evidentemente se constitui estratégia de diversificar os destinatários para que algum deles efetivamente atenda à postulação. Mas qual o reflexo dessa generalização do regime jurídico da responsabilidade solidária no que toca aos deveres de planejamento, e à dimensão de finanças públicas?

O problema aqui transcende à facilitação da judicialização, ou a prática do *fishing for a judge* – que leva muitas vezes a oferta das demandas a ser direcionada a Estados e Municípios, eis que a mística é de maior rigor no âmbito da Justiça Federal. A questão não se limita a aumentar a probabilidade de êxito de pretensão dirigida à Administração Pública; o que se tem é a subversão do prognóstico de gastos associados a estas mesmas condenações.

A cominação de responsabilidade solidária importa, a rigor, em atribuir igualmente a ambos os devedores, a obrigação. A concentração se dará quando da manifestação da pretensão executiva de parte do devedor. Disso decorrem dois efeitos nefastos na perspectiva do planejamento e da gestão das finanças públicas.

No plano do cumprimento voluntário da decisão judicial – que é alternativa evidentemente aplicável à Administração – tem-se a indeterminação quanto ao conteúdo de seu comportamento, eis que a obrigação, nominalmente direcionada *in totum* a ambos os devedores, pode ser adimplida também por ambos, o que resulta uma porção de cumprimento tão-somente de 50% (cinquenta por cento).¹⁶

16 A rigor, este parece o encaminhamento inicial mais adequado do cumprimento de obrigação pecuniária imposta a entes federados sob o regime de responsabilidade solidária. Isso porque decorre do dever de juridicidade, o imperativo do cumprimento por cada qual dos envolvidos,

Descartado o cumprimento voluntário, o que se tem é a transferência em favor do credor da obrigação, da possibilidade de direcionamento de sua pretensão executória no todo ou em parte, em desfavor de qualquer dos credores. Tem-se, portanto, uma obrigação à toda força indeterminada, eis que ela pode ser direcionada ao devedor solidário “a” na sua inteireza, a saber, 100%; direcionada à base de 50% a cada um dos devedores solidários, ou ainda integralmente dirigida ao devedor solidário “b”. Inexiste resposta possível para o planejamento orçamentário diante desse grau de indeterminação.

Estimar recaiam na íntegra a totalidade de condenações direcionadas ao devedor solidário “a” pode conduzir a uma previsão exagerada de despesas nesse campo em particular; desconectada com a realidade – e disso pode resultar afetação indevida de recursos públicos a uma despesa que pode não se verificar. Ter-se-ia neste caso uma evidente impropriedade, eis que recursos públicos não se destinam ao entesouramento, mas ao dispêndio de acordo com as necessidades próprias à coletividade. De outro lado, a ausência de previsão orçamentária suficiente ao enfrentamento desta mesma despesa pode importar em inviabilidade da execução, ou quando menos, no necessário remanejamento de recursos orçamentários – providência que como se sabe, tem moldura constitucional a ser observada, e que envolverá novamente uma avaliação de qual a origem dos recursos a serem remanejados, e portanto, qual o *trade of* a se verificar.

O ponto central da distorção aqui indicada parece estar na transferência para o particular, de um juízo relacionado à afetação de recursos públicos, que no sistema constitucional brasileiro é assinalada a um procedimento de caráter predominantemente democrático, com a dupla intervenção de Executivo e Legislativo.

A ampliação dessa mesma lógica às demais atividades em que se tem a competência comum às entidades federadas pode conduzir

de sua parcela na condenação – disso resultando o cumprimento em porções iguais como o encaminhamento normativamente adequada, especialmente em sede de adimplemento voluntário.

à integral inviabilidade de planejamento – seja das ações públicas, seja de sua dimensão financeira. O resultado imediato da imputação da solidariedade pode parecer sedutor, eis que facilita a pronta prolação da sentença de provimento. O problema está nos efeitos a médio prazo da prática no projeto de transformação associado aos direitos sociais como um todo.

Se é certo que a opção por um Estado Social decorrente do vasto elenco de direitos socioeconômicos enunciados na Carta de 1988 não permite a aplicação pura e simples de um modelo de federalismo dual, com rígida repartição de competências – e por via de consequência, rigorosa repartição de recursos; não é menos certo que as relações a se desenvolver na busca da concretização desse mesmo projeto social hão de ser de coordenação (BERCOVICCI, 2008). Uma vez mais remete-se a matéria da articulação dos esforços ao plano da esfera pública de deliberação – e não à escolha subjetiva ou conveniente de um ou mais jurisdicionados.

5. CONTROLADOR INGÊNUO: CORRIGIR A REALIDADE SEM SE ABRIR A ELA

As duas tendências jurisprudenciais acima indicadas externalizam um ponderável distanciamento do que seja a realidade das finanças públicas, e da execução orçamentária. Da exclusão da reserva do possível a partir da perspectiva de disponibilidades financeiras de outro ente federado, à solidarização de responsabilidades sem a perspectiva do quanto isso prejudica à ação planejada, o que se tem é uma visão da dogmática e segmentada que não guarda compromisso com a dimensão aplicativa destas mesmas construções.

Na mesma linha de (in)compreensão se tem – agora não em manifestações jurisprudenciais, mas no discurso teórico – a demonização de figuras tradicionais da execução orçamentária, como o contingenciamento, e os créditos extraordinários. Incapaz de compreender a dinâmica das finanças públicas, investe-se não no robustecimento da transparência na expressão orçamentária das

políticas públicas consentidas (MOREIRA NETO, 2001:19); mas sim no engessamento do agir da Administração Pública. Esta estratégia parece desconhecer que o bloqueio da ação pública no mais das vezes, não se revelará igualmente meio hábil a assegurar fidelidade ao projeto constitucional.

Em linha de síntese, o Direito e seus agentes se aproximam da dimensão das finanças públicas a partir de uma perspectiva estática, que é incompatível com os fenômenos econômicos – e não é porque se cuida de gasto público, que se está menos inserido no ambiente econômico.

Fato é que a reflexão quanto aos termos da ação administrativa há de se pautar, na lição de Rodríguez-Araña Muñoz (2006:27-29) pela abertura à realidade, e ainda pelo pensamento compatível. No plano da abertura à realidade, exigível uma aproximação aberta às condições objetivas de cada situação; à experiência e seus componentes essenciais. A abstratização do raciocínio no campo do direito financeiro, com a proclamações de postulados universalizantes vai na contramão dessa orientação; volta as costas às particularidades de cada realidade, e abdica do aprendizado da experiência. Aplicar-se automaticamente a prioridade refixada pela ordem judicial que repudia os argumentos relacionados às finanças públicas pode impactar negativamente em iniciativas de mesmo valor constitucional – sem que isso se tenha por precedido da indispensável ponderação. O resultado imediato pode ser a frustração da ordem judicial, e de maneira mediata, da pretensão de materialização da transformação social.

A gestão de recursos escassos de toda ordem (financeira, material, natural, pessoal, etc.) envolve sempre decisões relacionadas à divisibilidade e homogeneidade do bem a ser alocado (AMARAL, 2010:73). Significa dizer que a simples recusa ao debate da dimensão financeira na perspectiva da reserva do possível (entendida como escolha democrática empreendida nas alocações de recursos constantes da tríade orçamentária) não supera as dificuldades atinentes a estes dois componentes, e pode conduzir a decisões em que especialmente

a homogeneidade (e por via de consequência, a isonomia) se tenham por prejudicadas. Repita-se, isso pode se verificar no próprio terreno da ação pública controlada (reconfiguração de escolha alocativas entre as diversas ações de saúde, por exemplo); ou pode ainda envolver distintas áreas em que a ação estatal é constitucionalmente reclamada.

O pensamento compatível, de outro lado, busca exatamente compreender os fenômenos em todos seus planos, na tentativa de conciliar o pessoal, o social, o civil, as liberdades e o ordenamento (RODRÍGUEZ-ARAÑA MUÑOZ, 2006:29). Proclamar a inaplicabilidade de cláusulas limitadoras dos múltiplos deveres de agir do Estado, como aquela da reserva do possível, é encerrar nessa afirmação peremptória a jurisdição, abdicando do esforço de conciliação de interesses múltiplos e conflitantes, que é próprio do pensamento compatível. Opera o controlador a partir de uma “ética de convicção”, e não de uma “ética de responsabilidade prática” (CANOTILHO, 2006:120).

A formulação de escolhas trágicas (CALABRESI e BOBBITT, [s/a]) é componente diário da Administração Pública, e precisa ser entendido como parte do convívio democrático – e não como manifestação de um detentor de poder intrinsecamente perverso. Afinal, os recursos (não só os financeiros, mas os materiais e humanos) são finitos, e disso decorre uma inevitável seletividade no que se refere à administração da escassez. Políticas públicas questionadas pela via judicial, traduzem uma escolha alocativa que empreende exatamente a essa gestão da escassez. A ordem judicial que se substitui a elas expressa a subjetividade projetante desta instituição, que pode estar ao final, revelando uma má utopia (CANOTILHO, 2006:106).

A prática da intervenção jurisdicional no plano orçamentário tem sido vista (e por vezes celebrada) como mecanismo útil à superação de resistências da Administração Pública no que toca à efetividade deste ou daquele direito fundamental. A visão imediatista pretende legitimar a iniciativa a partir do discurso da aplicação imediata – sem que se tenha em conta o constante erodir que se

impõe ao agir estatal planejado.

Mais do que comprometer o planejamento estatal havido e traduzido na tríade orçamentária em vigor, a prática jurisdicional induz à precarização desse mesmo dever para futuro. Afinal, de pouco serve o adequado planejamento traduzido na Lei de Meios, eis que a intervenção judicial sempre será possível, devolvendo ao administrador os ônus de reconciliar as finanças públicas e os programas de ação ante o redirecionamento empreendido por cada controlador que se julgue legitimado a fazê-lo. Enfraquecer o planejamento por sua vez é subvalorizar a racionalidade administrativa a ele subjacente – e isso abre espaço ao subjetivismo, às “soluções de emergência”. Em última análise, ao argumento de que a Administração não se programou para a realização de “x”, compromete-se a programação que ela possa ter desenvolvido para a concretização de ‘y’ – sem sequer analisar, num exercício de ponderação, onde se tem maior risco à efetivação do projeto constitucional de transformação.

O título deste texto alude a réquiem – eis que as tendências acima indicadas parecem apontar para o decesso da dimensão financeira da ação estatal, vítima da proclamação jurisprudencial da sua desimportância ou artificialismo. Nisso já se identifica uma fratura lógica com sua própria jurisprudência anterior em sede de controle de constitucionalidade dos instrumentos orçamentários, durante muito tempo firma na assertiva de se cuidar de lei de efeitos concretos – o que é em si, a negação do seu artificialismo. O equívoco dessa orientação teria já nisso, efeito deletério suficiente a recomendar seu repensar.

A Administração Pública, síntese do homem e seus interesses a merecerem proteção da ordem jurídica, opera permanentemente em relações de interdependência – com outros integrantes do corpo social, com outros entes da Federação. Erodir o planejamento é desconsiderar essas inter-relações, é ver cada ação da Administração Pública como algo isolado – uma ilha.

Nenhum homem é uma ilha, completa em si mesma; todo homem é um pedaço do continente, uma parte da terra firme.

Se um torrão de terra for levado pelo mar, a Europa fica menor, como se tivesse perdido um promontório, ou perdido o solar de um amigo teu, ou o teu próprio.

A morte de qualquer homem diminui a mim, porque na humanidade me encontro envolvido;

Por isso, nunca mandes perguntar por quem os sinos dobram; eles dobram por ti.

John Donne, Meditations 17

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*. Critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança, governabilidade e reforma do Estado*: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BERCOVICCI, Gilberto e SIQUEIRA NETO, José Francisco. O artigo 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, Ano 2, nº 6, p. 49-65, abr/jun 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1044301, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 19/06/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-135 DIVULG 21/06/2017 PUBLIC 22/06/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1052583, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 29/06/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 01/08/2017 PUBLIC 02/08/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1066612, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 17/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-186 DIVULG 22/08/2017 PUBLIC 23/08/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1066690, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 13/06/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23/08/2017 PUBLIC 24/08/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 4335, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2014, DJe-208 DIVULG 21-10-2014 PUBLIC 22-10-2014 EMENT VOL-02752-01 PP-00001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 855178 RG, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 05/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL-MÉRITO DJe-050 DIVULG 13-03-2015 PUBLIC 16-03-2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 592581, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL-MÉRITO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-

2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STA 91, Relator(a): Min. PRESIDENTE, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) ELLEN GRACIE, julgado em 26/02/2007, publicado em DJ 05/03/2007 PP-00023 RDDP n. 50, 2007, p. 165-167.

CALABRESI, Gui e BOBBITT, Philip. *Tragic choices*. The conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources. New York-London: W.W. Norton & Company, [s/a].

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Branços e interconstitucionalidade*. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. in MINDLIN, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*. 6ª ed., São Paulo: Perspectiva, 2010, p. 161-184.

DONNE, John. *Devotions Upon Emergent Occasions*, 1624. [on line] Disponível em <http://www.luminarium.org/sevenlit/donne/meditation17.php>, acesso em 30 de março de 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Política orçamentária e presidencialismo de coalisão, Rio de Janeiro: FGV Editora e Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

LOPES, Julio Aurélio Vianna. *A carta da democracia*. O processo constituinte da ordem pública de 1988. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

LUNARDI, Soraya e DIMOULIS, Dimitri. Teorias explicativas da constituição brasileira. in VILHENA, Oscar et alii *Resiliencia constitucional. compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*, São Paulo: Direito GV, 2013 — (Série pesquisa direito GV).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Finanças públicas democráticas. Com a colaboração de Silvio Freire de Moraes. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RODRÍGUEZ-ARAÑA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno e la buena administración de instituciones públicas*. Adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril. Thomson Aranzadi, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. in _____, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"*. 2ª ed., rev. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 13-50.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. Transição política e construtivismo constitucional: uma análise empírica das emendas constitucionais brasileiras. in: CAMARGO, Margari-da Maria Lacom; LOIS, Cecília Caballero; MARQUES, Gabriel

Lima. (Org.). *Democracia e jurisdição: novas configurações brasileiras*. Rio de Janeiro: Imo's Graf. e Ed., 2013, v. , p. 331-360.

VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. Função administrativa e orçamento: o espaço ne-

glicenciado de efetividade dos direitos fundamentais. *Revista Carioca de Direito—RCD*, v. 1, p. 109-122, 2010.

WERNECK VIANNA, Luiz. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. in R. G. Oliven et alii (orgs.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo, Hucitec/Anpocs/Fundação Ford, 2008.