



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS EM MOMENTOS DE CRISE  
FINANCEIRA: O EMBATE ENTRE O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO  
RETROCESSO E A RESERVA DO POSSÍVEL

Daniel Rodrigues Thomazelli

Rio de Janeiro  
2017

DANIEL RODRIGUES THOMAZELLI

MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS EM MOMENTOS DE CRISE  
FINANCEIRA: O EMBATE ENTRE O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E  
A RESERVA DO POSSÍVEL

Artigo científico apresentado como exigência de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*  
da Escola da Magistratura do Estado do Rio de  
Janeiro. Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2017

MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS EM MOMENTOS DE CRISE  
FINANCEIRA: O EMBATE ENTRE O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E  
A RESERVA DO POSSÍVEL

Daniel Rodrigues Thomazelli

Graduado em Direito com Láurea Acadêmica  
pela Universidade Federal Fluminense.  
Advogado.

**Resumo** – os programas sociais ganharam notoriedade com a construção do atual Estado Social Democrático de Direito, porém o desconhecimento por parte dos administradores e até mesmo dos operadores do direito quanto ao seu papel constitucional faz com que eles fiquem sujeitos a reduções ou até mesmo cortes nas mais diversas ocasiões, principalmente nas de crise econômica. Este trabalho terá como essência o estudo da natureza jurídica dos programas sociais e também uma análise prospectiva com base nos princípios constitucionais para apontar possíveis razões de decidir a serem aplicadas pelos tribunais quando instados a se manifestar sobre o embate entre o princípio da vedação ao retrocesso com o da reserva do possível nas situações de escassez de recursos estatais para a manutenção de programas sociais.

**Palavras-chave** – Direito Constitucional. Programas sociais. Crise financeira. Princípio da vedação ao retrocesso. Reserva do Possível.

**Sumário** – Introdução. 1. Programas Sociais: natureza jurídica e a sua constante ameaça de extinção ou redução. Seriam eles os primeiros a serem afetados nas situações de crise econômica? 2. O enfrentamento dos tribunais quanto a questões relativas à concretização de direitos sociais: é aceita a aplicação do princípio da reserva do possível? 3. A atuação dos tribunais para conciliar a vedação do retrocesso com a reserva do possível. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo científico discute potenciais soluções para um eventual embate a ser enfrentado pelos tribunais: o do princípio da vedação ao retrocesso com o da reserva do possível nas situações de escassez de recursos estatais para a manutenção de programas sociais.

Tal enfrentamento se demonstra relevante porque o Brasil enfrenta uma grave crise econômica que se agrava desde o final do ano de 2014. A inflação elevada, em efeito cascata, gerou desemprego, estagnação das indústrias, enormes prejuízos ao comércio e, conseqüentemente, queda da arrecadação estatal. Não obstante isso, o contexto político atual é pautado por denúncias de enormes esquemas de corrupção, envolvendo pessoas do mais alto escalão político, o que acabou por acentuar o enfoque da imprensa e da população em geral nos desvios de verbas públicas e falta de capacidade de gestão da máquina pública.

Tudo isso aliado a contextos específicos envolvendo alguns entes estatais, como é o caso do Estado do Rio de Janeiro que sofre com a queda do preço dos royalties de petróleo, fez com que os administradores começassem a se preocupar com o futuro das finanças públicas. O contexto de crise política e econômica acendeu o alerta para o planejamento econômico dos entes federativos: é preciso mudar a forma de arrecadar, alocar os recursos e, principalmente, é preciso cortar gastos.

O país vive intensos debates a respeito das “Reformas” propostas pelo Governo Federal. No Congresso Nacional já foram aprovadas a chamada “PEC dos Gastos Públicos” e a “Reforma Trabalhista”, também se discute a “Reforma da Previdência” e a “Reforma Tributária”, todas elas sob a justificativa de que é preciso reformar para que, a longo prazo, o Estado consiga se sustentar.

Questiona-se então o que ocorrerá se objetivo dessas reformas não for alcançado? Como o Estado irá prover a sua população o mínimo em saúde, educação, alimentação, transporte, assistência social, etc., se arrecadar menos do que o necessário?

Alguns Estados da Federação, como o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais já enfrentam essa situação, a ponto de estarem atrasando o pagamento de seus servidores e buscam junto ao Governo Federal ajuda financeira para se socorrerem. O tema aflige governantes e a população como um todo, afinal, ocorreria uma situação até então inédita: o Estado, que tem por obrigação constitucional prover direitos sociais a seus cidadãos, não mais possuir condições financeiras de arcar com eles. Um retrocesso social estaria próximo de ser vivenciado?

Partindo desse contexto social, político e econômico, o presente trabalho tem como objetivos específicos comprovar que é iminente a ameaça de retrocesso no que tange aos direitos sociais atualmente garantidos aos cidadãos por meio de programas sociais, bem como evidenciar o ativismo judicial no que tange à concretização desses direitos e a não aplicação do princípio da reserva do possível. Por fim, busca-se estabelecer caminhos a serem trilhados pelos tribunais para a manutenção dos programas sociais nas situações em que haja escassez de recursos financeiros.

Inicia-se o primeiro capítulo conceituando a natureza jurídica dos programas sociais e indagando se eles seriam os primeiros a serem ameaçados de extinção ou redução em razão da escassez de recursos econômicos por parte do Poder Público.

No segundo capítulo é abordado o enfrentamento dos tribunais quanto a questões relativas à concretização de direitos sociais, buscando saber se é aceita pela jurisprudência a aplicação do princípio da reserva do possível.

O terceiro capítulo enfrenta a questão chave do presente trabalho, que é discutir como poderão os tribunais conciliar o princípio da vedação do retrocesso com a falta de recursos estatais nas demandas que tendem a surgir no Judiciário para pleitear a manutenção de programas sociais.

Para tanto, o pesquisador pretende se utilizar de proposições hipotéticas, a fim de analisar o objeto do estudo e, ao final, de forma argumentativa, comprová-las ou rejeitá-las, utilizando-se do método hipotético-dedutivo. É feito um recorte epistemológico que garante sistematicidade e cientificidade para que esta pesquisa consiga atingir seus objetivos: contribuir com a comunidade científica.

Com o objetivo de sustentar sua tese, pretende se valer da bibliografia relativa à área temática em estudo – analisada e fichada na fase exploratória – tais quais a legislação, doutrina e jurisprudência. A abordagem do objeto desta pesquisa, portanto, é qualitativa.

## 1. PROGRAMAS SOCIAIS: NATUREZA JURÍDICA E A SUA CONSTANTE AMEAÇA DE EXTINÇÃO OU REDUÇÃO. SERIAM ELES OS PRIMEIROS A SEREM AFETADOS NAS SITUAÇÕES DE CRISE ECONÔMICA?

Para deixarem suas atuações marcadas os governantes contemporâneos adotam estratégias parecidas quando chegam ao poder. Já não é recente a prática de Presidentes, Governadores e Prefeitos em batizar determinadas políticas públicas como forma de marketing, visando a ter seu nome lembrado como autores do determinado projeto. As políticas públicas de Governo que implementam direitos sociais estão dentro do gênero conhecido como programas sociais.

Como exemplos de espécies desse gênero pode-se citar, em âmbito federal, o programa “Bolsa Família” – talvez o mais conhecido programa social do Brasil – criado pela Lei nº 10.836/04<sup>1</sup> e que objetiva dar assistência às famílias desamparadas por meio da transferência direta de renda. No Estado do Rio de Janeiro há o “Bilhete Único”, que visa diminuir os custos do transporte público na Região Metropolitana por meio de uma integração de tarifas.

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Lei nº 10.836*, de 09 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2017.

São corriqueiros nos programas sociais não apenas o batismo da política implementada, mas também o uso de um slogan, de uma logomarca e muita publicidade institucional a seu respeito. Em virtude dessas características seria bastante plausível concluir que se trata meramente de uma estratégia política, de uma ação com fins eleitoreiros, mas não o é. Nos exemplos citados destaca-se que eles tinham como escopo, respectivamente, a assistência aos desamparados e o transporte, que são direitos sociais consagrados no artigo sexto da Constituição<sup>2</sup>.

E não apenas os aqui citados, todos os programas sociais visam a atender ao menos um dos direitos sociais, porque eles nada mais são do que o meio encontrado pelos administradores para viabilizar sua execução. Os programas sociais são a efetivação dos direitos prestacionais de segunda geração e, por isso, inevitavelmente, terão como objeto: educação, saúde, alimentação, transporte, assistência social, lazer, etc.

Pode se questionar a adequação desse marketing político associado aos direitos sociais com os princípios que regem a Administração Pública, principalmente a impessoalidade e a moralidade, bem como consequências que possíveis desvirtuamentos em sua execução podem trazer aos pleitos eleitorais, todavia, esse não é o objeto deste estudo. A abordagem aqui é estrita à sua natureza jurídica e à análise aplicada à efetivação dos direitos sociais.

O Brasil tem histórico muito recente de implementação dos direitos de segunda geração. Apenas com a Constituição de 1988 houve a consolidação de direitos fundamentais como a base do ordenamento jurídico pátrio; somente a partir dela a atuação proativa do Estado passou a ser obrigatória e, por isso, a implementação de direitos sociais ainda está longe do ideal. Em um país ainda pobre e de extrema desigualdade social, a implementação dos direitos sociais é a principal via para se concretizar os objetivos fundamentais da República, em busca de um país em que todos sejam formal e materialmente iguais perante a lei. Se os programas sociais foram o meio executório encontrado pelos gestores públicos para cumprirem esse dever prestacional do Estado, eles devem ser enxergados como tal, e não como meras políticas de governo.

O esclarecimento de sua natureza jurídica de direito social é fundamental para que os programas sejam mantidos, porque caso contrário eles tendem a ser cortados ou reduzidos pelos governantes sempre que houver questionamento sobre os gastos públicos. Explica-se:

---

<sup>2</sup> “Art. 6º da CRFB: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

como eles têm em si arraigados um caráter político, não é incomum que, quando ocorra a troca na chefia do Executivo, um projeto que estava consolidado e garantindo direitos sociais à parcela da população seja reconfigurado ou até mesmo extinto. A licitude dessa redução ou extinção será aprofundada nos capítulos seguintes no que tange à discussão sobre o princípio da vedação ao retrocesso; aqui, busca-se destacar que, na prática, não conceber os programas sociais como execução de mandamentos constitucionais, mas sim como meros feitos políticos promovidos por outros administradores, torna-os alvo de constantes supressões.

Se em situações normais os governantes já encontram dificuldades de promovê-los e, principalmente, de mantê-los; em situações de crise econômica a tendência é que as dotações orçamentárias destinadas aos programas sociais sejam um dos principais pontos de cortes de gastos. Ressalta-se que essa tendência se dá porque não há a consolidação do entendimento de que se tratam de direitos sociais e de que devem ser prioridades dos governos, tais quais os investimentos na educação de base e na manutenção de hospitais.

Essa tendência pode ser comprovada nos cortes de gastos realizados pela União nos anos de 2015 e 2016, no meio de uma crise econômica que fez o Governo Federal repensar a sua alocação de recursos, o que implicou em uma queda significativa nos investimentos em Programas Sociais<sup>34</sup>.

O Estado que já vive a maior dificuldade de manutenção de suas atividades em razão da escassez de recursos é o Rio de Janeiro. Buscando medidas de emergência para atenuar a crise financeira, o Executivo Estadual submeteu uma série de medidas à apreciação do Poder Legislativo, dentre as quais a extinção de programas sociais<sup>56</sup>. O Estado do Rio de Janeiro é o primeiro a vivenciar situação extrema de falta de recursos econômicos e uma das primeiras medidas adotadas foi a desestatização de um importante programa social consolidado no Estado há mais de dez anos: os “Restaurantes Populares”<sup>7</sup>. Na mesma oportunidade o Rio de

<sup>3</sup> *OITO em nove programas sociais perdem recursos em 2015*. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/02/oito-em-nove-programas-sociais-perdem-recursos-em-2015-4970453.html#showNoticia=Z35TRUsrTE0yMjkwODU1MjM4MTg3MzYwMjU2LHpeNTg3NjE3OTAzNzk2MzM5MDUxMjAhOzc2NDUxMDUyMzA1MjYyODM3NzZNNU1qfjlfajw5e356L3ZUZEo=>>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

<sup>4</sup> *PROGRAMAS sociais têm cortes de até 87% com Dilma*. Disponível em: <<http://beta.gazetaonline.com.br/noticias/brasil/2016/05/programas-sociais-tem-cortes-de-ate-87-com-dilma-1013941499.html>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

<sup>5</sup> *PACOTE de ‘maldades’ chega à ALERJ*. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-11-16/pacote-de-maldades-chega-a-alerj.html>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

<sup>6</sup> *GOVERNO do Rio anuncia reforma administrativa com cortes de secretarias e fim de programas sociais*. Disponível em: <<https://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/governo-do-rio-anuncia-reforma-administrativa-com-cortes-de-secretarias-fim-de-programa-social-19467341.html>>. Acesso em 19 mai. 2017.

<sup>7</sup> *PEZÃO diz que pacotes de medida do RJ não é fácil de ser aprovado*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/pezao-diz-que-pacote-de-medidas-do-rj-nao-e-facil-de-ser-aprovado.html>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

Janeiro extinguiu o Programa “Aluguel Social”, mostrando que quando a crise econômica se agrava os governantes não levam em consideração o enorme impacto que esses cortes causam na política de efetivação de direitos como alimentação e moradia. Isso leva à conclusão de que a redução ou extinção de programas sociais em situações de crise não é apenas uma tendência.

Outros dois Estados que também passam por crise econômica – ainda não no mesmo nível crítico que o Rio de Janeiro – têm mantido os investimentos em programas sociais. Rio Grande do Sul<sup>8</sup> e Minas Gerais<sup>9</sup> já anunciaram pacotes visando a redução dos gastos públicos, mas fizeram questão de enfatizar que não haverá cortes nos programas. Importante não enxergar isso como um avanço, mas sim como um sinal de que, ainda que não como primeiro alvo, eles estão sempre sendo cogitados de redução ou extinção.

Os programas sociais nunca se consolidaram como políticas de Estado, aquelas que devem ser mantidas independentemente da ideologia que se encontra no poder. Tal fato se deve a sua origem recente no mundo político e a sua instável conservação mesmo que em situações de estabilidade econômica.

Quando a situação é de crise, ainda que os governantes busquem preservá-los, eles estarão sempre no topo da lista de prioridades nos cortes, haja vista que não está enraizada a ideia de que sua natureza jurídica não é de mera plataforma política – apesar de comumente serem usados como tal – e sim de implementação de direitos fundamentais. Em razão disso, os direitos sociais que deveriam ser protegidos em quaisquer situações, ficam vulneráveis a oscilações políticas e econômicas e tendem sim a serem os primeiros a sofrerem impactos.

---

<sup>8</sup> *ENTENDA os pacotes criados por RS e RJ para conter a crise financeira.* Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/11/entenda-os-pacotes-criados-por-rs-e-rj-para-conter-a-crise-financeira-8474620.html>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

<sup>9</sup> *CHEREM, Carlos Eduardo. No vermelho, MG faz corte de R\$ 1bilhão; educação é a área mais afetada.* Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/02/03/no-vermelho-mg-faz-corte-de-r-1-bilhao-educacao-e-area-mais-afetada.htm>>. Acesso em: 21 mai. 2017.



## 2. O ENFRENTAMENTO DOS TRIBUNAIS QUANTO A QUESTÕES RELATIVAS À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: É ACEITA A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL?

O constitucionalismo social no Estado brasileiro ganhou força e concretude com o término do Regime Militar e com a redemocratização<sup>10</sup>. O constituinte de 1988 traçou normas programáticas que direcionam os caminhos a serem seguidos pelos governantes, contudo a efetivação dessas normas não se deu de forma imediata, porque dependia de uma evolução cultural e do amadurecimento de conceitos. Isso vem se desenvolvendo ao longo dos anos, com o auxílio do Judiciário por meio de atuações pedagógicas.

Se por um lado o constitucionalismo programático tem a utopia da sociedade ideal materializada no corpo da Constituição; por outro ele induz a que os governantes adotem ações em busca de concretizar o máximo possível desses ideais. O objetivo é alcançar a sociedade possível que seja mais próxima da almejada. Coelho<sup>11</sup> aclara essa questão do direcionamento que as utopias apresentam:

a utopia (...) possui importante papel crítico das consciências coletivas e de importante modelo de crítica do real, uma análise prospectiva de futuros possíveis para a humanidade. Não que seja a utopia ela mesma um motor que movimenta a história, mas ela é um vetor, um vetor axiológico que indica um caminho, uma direção.

Essa direção indicada pelo constituinte programático tem um caráter mandamental para os administradores. Jessé Torres<sup>12</sup> cita a supremacia da constituição como um dos novos paradigmas do direito administrativo, porque “os textos constitucionais pós-modernos querem limitar o poder do Estado ao traçar quais as políticas e objetivos que ele deve alcançar para o atendimento de direitos sociais fundamentais” [informação verbal]. As normas programáticas constitucionais são prioritárias e sua execução independe da conveniência e oportunidade dos gestores<sup>13</sup>.

Esse novo paradigma foi de difícil compreensão para os administradores devido à arraigada cultura da discricionariedade plena para a escolha de quais serviços públicos seriam

---

<sup>10</sup> MARTINS, Flavia Bahia. *Aula ministrada para o Curso de Especialização em Direito para a Carreira da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, em outubro de 2016.

<sup>11</sup> COELHO, Paulo Magalhães da Costa. O poder constituinte e a construção das utopias: suas possibilidades e limites. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v.40; n.45, p. 291-314, jan/jun 2006, p. 309.

<sup>12</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Aula ministrada para o Curso de Especialização em Direito para a Carreira da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, em março de 2016.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

adotados prioritariamente. Essa talvez seja uma das maiores dificuldades para a implementação do constitucionalismo social no Brasil e por isso o Judiciário vem sendo instado a intervir.

Após mais de uma década de inércia por parte dos administradores, iniciou-se no Brasil o ativismo judicial, que é a interferência do Judiciário na gestão pública para, dentro dos parâmetros indicados pela Constituição, determinar a execução de políticas públicas pelos administradores.

Questionou-se a constitucionalidade desse ativismo, afinal, não estaria o Judiciário extrapolando a separação dos poderes? Não. Isso somente era suscitado pela dificuldade da sociedade brasileira em compreender a mudança de paradigmas. O ativismo judicial é a mais pura atuação do Judiciário em uma de suas atribuições típicas: a defesa da Constituição. Desde que as políticas públicas prioritárias traçadas pelo constituinte estejam efetivadas, a discricionariedade dos chefes do Executivo permanece intacta quanto às demais políticas.

Nesse diapasão, uma das primeiras decisões do STF<sup>14</sup> com relação ao tema, ainda no ano 2000, marcou a transformação na jurisprudência que até então era pela não intervenção do Judiciário em políticas públicas:

[...] o caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política (...) não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

A didática explicação do Ministro Celso de Mello ressaltando que “as normas programáticas não são promessas constitucionais inconsequentes<sup>15</sup>” foi um marco para toda a comunidade jurídica, porque desde 1988 as normas programáticas constitucionais vinham sendo negligenciadas.

A partir de então, aumentou-se a conscientização de que os direitos sociais previstos na constituição direcionavam a atuação dos administradores. Contudo, surgiu um debate acerca dos limites desses mandamentos, não com base principiológica, mas sim por questões fáticas: a reserva do possível.

Desenvolveu-se a tese de que não haveria a possibilidade concreta de garantir todos os direitos sociais à população porque não há orçamento para isso. Logo, os administradores

---

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 271286 AgR*, Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28271286%20NUME%2E+OU+271286%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y9aqxjb4>>. Acesso em: 09 set. 2017.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

teriam de fazer escolhas alocativas e, por o Judiciário não ter ingerência no orçamento, não poderia ele determinar quais políticas públicas deveriam ser executadas, sob pena de ferir o princípio da separação dos poderes.

Essa questão também chegou ao STF e o tribunal considerou os argumentos apresentados pelos entes estatais, porque não há como negar que o Estado não pode fazer tudo. Porém, cumprindo seu papel de guardião da Constituição e consciente de sua função pedagógica nesse período ainda de transição para um constitucionalismo social efetivo, a Suprema Corte<sup>16</sup> analisou esse embate entre a reserva do possível e o mínimo existencial:

[...] a destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. (...) A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. [...]

A interpretação mais condizente com os princípios constitucionais é a de que a reserva do possível tem como limite o mínimo existencial, logo, não pode ser utilizada como empecilho à concretização dos direitos sociais mínimos que o constituinte previu. As escolhas alocativas feitas pelos administradores devem ser guiadas pelo que a Constituição indica como prioridade e, sendo assim, o Judiciário deve sim interceder para tutelar a proteção do mínimo existencial dentro dessas escolhas.

Portanto, hoje a posição consolidada na jurisprudência<sup>17</sup> é a de que dentro das atribuições de cada ente estatal, justamente pela limitação orçamentária, a aplicação dos recursos deve priorizar o mínimo existencial. Este deve ser compatibilizado com a reserva do

---

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº 639337 AgR*, Relator: Ministro. Celso de Mello. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28639337%2E%2E+OU+639337%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ycfb7ose>>. Acesso em: 09 set. 2017.

<sup>17</sup> Conforme visto nos acórdãos supracitados.

possível, a qual não pode ser utilizada como argumento para exonerar o governante do cumprimento dos mandamentos constitucionais<sup>18</sup>.

Infelizmente, não obstante a sólida construção jurisprudencial, ainda não se criou uma conscientização por parte dos gestores a ponto de eles colocarem os mandamentos constitucionais em prática. Questões relativas à implementação de direitos sociais seguem chegando ao Judiciário e a reiteração desse descumprimento vem gerando reações mais duras por parte dos magistrados<sup>19</sup>, que podem ser exemplificadas no seguinte acórdão:

[...]no campo dos direitos individuais e sociais de absoluta prioridade, o juiz não deve se impressionar nem se sensibilizar com alegações de conveniência e oportunidade trazidas pelo administrador relapso. (...) Se um direito é qualificado pelo legislador como absoluta prioridade, deixa de integrar o universo de incidência da reserva do possível, já que a sua possibilidade é, preambular e obrigatoriamente, fixada pela Constituição ou pela lei. [...]

Nota-se que após anos da virada jurisprudencial iniciada no Recurso Extraordinário 271286 já se enxerga o descumprimento dos ditames constitucionais não mais por questões histórico-políticas, mas sim por um relaxamento doloso por parte dos administradores. A identificação dessa desídia administrativa pode ser uma filigrana importante para nortear as futuras decisões judiciais quanto ao tema quando se estiver diante de uma real situação de escassez de recursos.

### 3. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS PARA CONCILIAR O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO COM A RESERVA DO POSSÍVEL

A consolidada jurisprudência dos tribunais superiores com relação ao choque entre a reserva do possível e o mínimo existencial se limita a situações de regularidade política, econômica e financeira. Isto é, para os períodos em que, apesar de limitado, o orçamento estatal consegue abranger pelo menos a manutenção e o custeio do ente, bem como suas funções prestacionais. Os tribunais, porém, ainda não foram instados a se manifestar em situações distintas, nas quais haja comprovada ausência de recursos financeiros.

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n° 956475*, Relator: Ministro. Celso de Mello. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28956475%2E+OU+956229+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y9tmhtjz>>. Acesso em: 06 set. 2017.

<sup>19</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n° 1607472*, Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1607472&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 07. set. 2017.

Nesse contexto, pelas razões apresentadas no capítulo primeiro, inevitavelmente o questionamento sobre a constitucionalidade da extinção ou redução de programas sociais irá chegar ao Judiciário. O objetivo deste capítulo é apresentar possíveis razões de decidir para essas questões, aplicando a principiologia constitucional que envolve a temática para dela extrair soluções que possam ser aplicadas a qualquer caso concreto.

Por os programas sociais já terem sido efetivados, o embate não será entre o mínimo existencial e a reserva do possível, mas sim entre esta – potencializada pela situação de crise – e a afronta que a extinção dos programas representa ao princípio constitucional da vedação do retrocesso.

Esse princípio nada mais é do que a impossibilidade de se retirar da população um direito social já fornecido pelo Estado. Sobre ele o STF<sup>20</sup> assim se manifesta:

[...] o princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. (...) A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (...) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. (...) Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.

Esse dever assumido pelo Estado fica comprometido com a situação fática de escassez de recursos estatais. A reserva do possível ganha importância central aqui, uma vez que não há como manter programas sociais sem recursos financeiros.

Antes de aprofundar a temática central proposta, faz-se mister destacar que em um caso concreto a crise econômica deve estar sobejamente comprovada nos autos, não bastando a mera alegação de que a crise é um fato notório. Se ficar comprovado que não se trata de uma crise econômica, mas sim de uma má-gestão administrativa que pode ser contornada a curto prazo, devem ser aplicadas as conclusões apontadas no capítulo anterior.

O cenário que se quer analisar enseja atuação cuidadosa por parte do Judiciário. Deve ser primeiramente identificada a existência de uma real crise financeira<sup>21</sup>, a ponto de inviabilizar por completo a atuação administrativa, mesmo que ocasionada por reiteradas má-administrações. Se isso for objetivamente identificado, defende-se que não há como o

---

<sup>20</sup> BRASIL, op. cit., nota 16.

<sup>21</sup> O ônus dessa comprovação é do ente estatal que a alegar. O magistrado para decidir necessita de uma certeza técnica e para isso deve requerer o auxílio de sua equipe multidisciplinar.

magistrado ignorar a situação fática e impor a manutenção do programa social<sup>22</sup>. O STJ<sup>23</sup>, ainda que não como razão de decidir, já expôs entendimento nesse sentido:

[...] é preciso fazer uma ressalva no sentido de que, mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial, persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas sim da real insuficiência orçamentária. (...) Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social.

Essa situação hipoteticamente analisada pelo STJ<sup>24</sup>, batizada de “insuficiência de recursos” pelo Poder Público, assemelha-se à situação de recuperação judicial de empresas. O direito não será capaz de trazer respostas a situações em que o ente não tenha condições de realizar nem os mínimos fins a que ele se objetiva, porque isso implicaria a falência, ou o fim do Estado. Por outro lado, incumbe ao Judiciário auxiliar os entes estatais em sua recuperação quando os recursos existam, ainda que bastante escassos se comparados com as necessidades a serem supridas.

A falência total do Estado está bem longe de ocorrer, porque nos modelos atuais a arrecadação é contínua, por isso as soluções apresentadas devem girar em torno do que propõe a Lei nº 11.101/2005<sup>25</sup> para a recuperação de empresas. Não se propõe aqui a equiparação do Estado com empresários, mas sim utilizar a regra de prioridades trazidas em concursos de credores para aplicar às atuações prioritárias do Estado.

Explica-se: se o ente não possui recursos para arcar com todos os seus compromissos atuais, deve-se estabelecer uma lista de prioridades para suas atuações, cortando-se os demais gastos. Entende-se como prioritário, dentro do orçamento do Executivo, o pagamento dos servidores<sup>26</sup>, a manutenção dos direitos prestacionais – em que se enquadram os programas sociais – e a manutenção da estrutura mínima administrativa.

O principal propósito deste artigo era identificar a posição topográfica dos programas sociais na lista de prioridades do Estado, o que se for difundido tende a solucionar a maior parte dos casos levados ao Judiciário, porque eles passariam ao topo das prioridades, ao

---

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 45*, Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF> - Políticas Públicas - Intervenção Judicial - "Reserva do Possível" (Transcrições)>. Acesso em: 16 set. 2017.

<sup>23</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AREsp nº 790.767*, Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=790767&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 16. set. 2017.

<sup>24</sup> BRASIL, op. cit., nota 23.

<sup>25</sup> Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária.

<sup>26</sup> O pagamento dos servidores possui caráter alimentar, por isso se encontra dentro do núcleo do mínimo existencial, razão pela qual deve ser prioridade.

contrário de como são enxergados atualmente. Todavia, ainda nos cabe questionar como proceder se mesmo para essa trinca de prioridades<sup>27</sup> faltarem recursos.

Abordando exclusivamente os programas sociais, a solução gira em torno da sua razão de existir. Como os programas sociais são a forma de efetivar direitos sociais à população que deles necessita, se ele estiver sendo executado para além dessas necessidades, o excesso estará fora do manto protetor da vedação do retrocesso e poderá ser cortado.

Exemplifica-se com a solução aplicada administrativamente pelo Estado do Rio de Janeiro para manter a execução do programa “Bilhete Único”, adequando-o ao seu orçamento. Foi estabelecido um limite de renda aos beneficiários<sup>28</sup>, concedendo um prazo para que os usuários fizessem um cadastramento comprovando que, de fato, necessitavam de um auxílio estatal para terem assegurados seu direito social ao transporte.

Aqueles usuários anteriores que extrapolavam o limite máximo de renda e tiveram seu benefício cortado não poderão alegar inconstitucionalidade da medida e aplicação do princípio da vedação do retrocesso, porque a análise conglobante dos dispositivos constitucionais é no sentido de que os direitos sociais devem ser garantidos a todos, mas prioritariamente aos que não tiverem acesso pelos seus próprios recursos. O princípio da vedação do retrocesso nessas situações de crise financeira deve ser limitado ao chamado “núcleo duro dos direitos sociais”, ou seja, ao mínimo existencial provido àqueles que necessitam da assistência do Estado.

A situação é delicada e o magistrado instado a decidir pela manutenção ou não de um programa social deve, primeiramente, identificar a situação concreta de crise alegada pelo ente estatal. Se essa for a hipótese, tal qual o juiz falimentar, ele deve enxergar que a condenação à implementação do programa reivindicado poderá comprometer direitos fundamentais que são tão prioritários quanto o assegurado pelo programa objeto da lide.

Tendo isso em vista, a prudência requer que ele levante a real extensão da situação de crise para ter a certeza de que há ao menos recursos para a manutenção da referida trinca prioritária. Se não for o caso, o magistrado deve identificar qual a ordem de prioridade em que o programa social se enquadra e essa análise deve ser feita por meio da ponderação entre ele e os demais direitos sociais prestados, sempre à luz do caso concreto.

O magistrado buscará priorizar a manutenção integral do direito assegurado pelo programa social e somente se não for possível deverá determinar a redução ao seu núcleo

---

<sup>27</sup> Pagamento dos servidores, direitos prestacionais, manutenção de estrutura mínima administrativa.

<sup>28</sup> RIBEIRO, Gustavo. *Recadastramento do Bilhete Único Intermunicipal Até amanhã*. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-08-22/recadastramento-do-bilhete-unico-intermunicipal-ate-amanha.html>>. Acesso em: 16. set. 2017.

duro, tal qual exemplificado anteriormente<sup>29</sup>. Somente em último caso a sentença deve ser pela extinção, porque nas situações excepcionalíssimas em que o Estado não tem recursos para fazer o que dele minimamente se espera, por absoluta impossibilidade de atuação em contrário, deve ser reconhecida a prevalência da reserva do possível<sup>30</sup>.

Por fim, algumas questões processuais devem ser destacadas. Quando essas situações vierem a ocorrer, inúmeras demandas deverão ser instauradas, o que poderá vir a gerar decisões conflitantes. O modo de atuação sugerido neste capítulo somente funcionará se um único juízo atuar sobre todas as causas. Caso isso não ocorra, a tendência é que as diversas decisões proferidas apenas contribuam para o agravamento da crise.

Não se propõe uma mudança nos Códigos de Organização Judiciária, mas sim uma leitura atenta da situação e uma interpretação teleológica dos institutos da conexão e da limitação da demanda previstos no Código de Processo Civil. O magistrado que primeiro identificar a situação de crise terá maiores condições de decidir sobre manutenção, redução ou extinção daquele programa social, porque terá a análise ampla da situação financeira do ente demandado e, portanto, deve ser o único a se manifestar sobre a situação.

No contexto da crise, para que haja a recuperação do ente, se toda a temática não ficar concentrada em um único magistrado, decisões conflitantes serão proferidas e a crise agravada; por isso a conexão junto ao juízo prevento é medida que se impõe, tal como prevista no Código de Processo Civil.

## CONCLUSÃO

Este trabalho girou em torno dos programas sociais, trouxe seu conceito, exemplos e buscou principalmente destacar sua natureza jurídica de forma de efetivação de direitos sociais. Foi constatado que sua volatilidade é devida ao desconhecimento dessa natureza jurídica por parte dos administradores e operadores do direito, o que impede que os direitos sociais implementados pelos programas sociais tenham o tratamento constitucional devido.

---

<sup>29</sup> Outro exemplo seria o do programa “Restaurante Popular”. Como sugestão, poderia se determinar a manutenção dos restaurantes com o acesso limitado à população de baixa renda previamente cadastrada nos órgãos do Estado.

<sup>30</sup> O objetivo deste estudo se limitava a responder a esse questionamento. Porém, caso em uma situação prática o Judiciário tenha que concluir pela prevalência da reserva do possível em face de direitos fundamentais, afigurar-nos-iam presentes os requisitos para a deflagração do Sistema Constitucional de Crises – artigos 34-36 e 136-141 da Constituição – a fim de que o ente seja socorrido e o Estado Democrático de Direito preservado, porque, caso contrário, esse seria o início de um caos que pode levar ao citado fim do Estado tal como ele é hoje conhecido.



Como o debate proposto também tinha como objetivo apresentar razões de decidir para os futuros enfrentamentos que o Judiciário possa vir a ter sobre a extinção ou redução dos programas sociais nos períodos de crise econômica e o choque com o princípio da vedação do retrocesso, foi necessário primeiro realizar um estudo jurisprudencial sobre a possibilidade de o Judiciário atuar para determinar a implementação dos direitos sociais, porque apesar de as conclusões serem distintas, a principiologia adotada é a mesma.

Para a aplicação das razões de decidir sugeridas é necessária uma cautela prévia: a análise da real situação de crise. Isso porque as decisões podem gerar redução de programas sociais, ainda que de modo a respeitar reserva do possível. É uma situação excepcionalíssima que visa a preservar minimamente a razão de ser do Estado Social enquanto esse período de recuperação não se encerra.

Importante destacar que não é papel do Judiciário a incumbência de retirar o ente Estatal da crise financeira. Se instado a atuar durante a crise, o Judiciário terá função restrita à tutela dos princípios constitucionais. Assim como foi feito pontualmente no citado exemplo do Estado do Rio de Janeiro, a atuação estatal no momento de crise deve ser manejada administrativamente, com os órgãos gestores identificando prioridades, realocando recursos e realizando cortes em despesas, afinal, essa é a função típica do Executivo.

Conforme sugerido nos caminhos a serem trilhados pelo juiz para essas situações, o magistrado, assim como na recuperação judicial, limita-se a verificar os requisitos formais: se a escusa em prestar determinado programa social é devida ou não; se é caso de ponderação entre direitos fundamentais ou não. Em respeito ao princípio da separação dos poderes, o juiz não assume o controle do Executivo: a caracterização da situação excepcionalíssima não tem essa finalidade.

Além disso, para trabalhar contextos de crise é necessária uma conscientização por parte dos magistrados: um modo de atuar com olhar consequencialista e conglobante para o orçamento estatal. Isso é fundamental para que o Judiciário ajude na recuperação do ente, atuando nos estritos termos das suas atribuições constitucionais.

Conclui-se constatando que nas situações de crise, o reconhecimento da reserva do possível deve ser uma solução viável, ainda que momentânea, a fim de evitar danos ainda maiores ao Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.836*, de 09 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 45*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF-Políticas Públicas-Intervenção Judicial-Reserva do Possível\(Transcrições\)](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF-Políticas Públicas-Intervenção Judicial-Reserva do Possível(Transcrições))>. Acesso em: 16 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 271286 AgR*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28271286%2E+OU+271286%2EACMS%2E%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/y9aqxb4>>. Acesso em: 09 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº 639337 AgR*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28639337%2E+OU+639337%2EACMS%2E%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/ycfb7ose>>. Acesso em: 09 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº 761127*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25069432/recurso-extraordinario-com-agravo-are-761127-ap-stf>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº 845392*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25309276/recurso-extraordinario-com-agravo-are-845392-rs-stf>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 956475*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28956475%2E+OU+956475%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y9tmhtjz>>. Acesso em: 06 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AREsp nº 790.767*. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=790767&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 16. set. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1607472*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1607472&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 07 set. 2017.

CHEREM, Carlos Eduardo. *No vermelho, MG faz corte de R\$ 1bilhão*; educação é a área mais afetada. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas->

noticias/2017/02/03/no-vermelho-mg-faz-corte-de-r-1-bilhao-educacao-e-area-mais-afetada.htm >. Acesso em: 21 mai. 2017.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. O poder constituinte e a construção das utopias: suas possibilidades e limites. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v.40; n.45, p. 291-314, jan/jun 2006.

*ENTENDA os pacotes criados por RS e RJ para conter a crise financeira*. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/11/entenda-os-pacotes-criados-por-rs-e-rj-para-conter-a-crise-financiera-8474620.html>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

*GOVERNO do Rio anuncia reforma administrativa com cortes de secretarias e fim de programas sociais*. Disponível em: <<https://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/governo-do-rio-anuncia-reforma-administrativa-com-cortes-de-secretarias-fim-de-programa-social-19467341.html>>. Acesso em 19 mai. 2017.

MARTINS, Flavia Bahia. *Aula ministrada para o Curso de Especialização em Direito para a Carreira da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, em outubro de 2016.

*OITO em nove programas sociais perdem recursos em 2015*. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/02/oito-em-nove-programas-sociais-perdem-recursos-em-2015-4970453.html#showNoticia=Z35TRU0yMjkwODU1MjM4MTg3MzYwMjU2LHpeNTg3NjE3OTAzNzk2MzM5MDUxMjAhOzc2NDUxMDUyMzA1MjYyODM3NzZNNU1qfj1fajw5e356L3ZUZEo=>>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

*PACOTE de 'maldades' chega à ALERJ*. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-11-16/pacote-de-maldades-chega-a-alerj.html>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Aula ministrada para o Curso de Especialização em Direito para a Carreira da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, em março de 2016.

*PEZÃO diz que pacotes de medida do RJ não é fácil de ser aprovado*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/peza-diz-que-pacote-de-medidas-do-rj-nao-e-facil-de-ser-aprovado.html>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

*PROGRAMAS sociais têm cortes de até 87% com Dilma*. Disponível em: <<http://beta.gazetaonline.com.br/noticias/brasil/2016/05/programas-sociais-tem-cortes-de-ate-87-com-dilma-1013941499.html>>. Acesso em 21 mai. 2017

RIBEIRO, Gustavo. *Recadastramento do Bilhete Único Intermunicipal até amanhã*. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-08-22/recadastramento-do-bilhete-unico-intermunicipal-ate-amanha.html>>. Acesso em: 16 set. 2017.