

A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Um embate entre o princípio
do mínimo existencial e o
ativismo judicial versus o princípio
da reserva do possível

Eduardo Daniel Pereira Neto

 **Editora
Integrada**

A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Um embate entre o princípio do mínimo
existencial e o ativismo judicial versus o
princípio da reserva do possível

Eduardo Daniel Pereira Neto

Fortaleza, 2025
Editora Integrada

Dados Internacionais de Catalogação na
publicação (CIP)
Catalogação na fonte

NETO, Eduardo Daniel Pereira. A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS: Um embate entre o princípio do mínimo existencial e o ativismo judicial versus o princípio da reserva do possível – Fortaleza, CE. Editora Integrada, 2025.

Ebook
116 páginas

ISBN: 978-65-85488-84-6
Editora Integrada

1. Eficácia dos Direitos Fundamentais 2. Direitos Fundamentais 3. Direitos Sociais 4. Mínimo Existencial 5. Reserva do Possível.

CDU 342

CDD 340

Resumo

O livro percorre a evolução histórica dos direitos sociais, desde as constituições mexicana (1917) e de Weimar (1919) até a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), destacando a sua incorporação nas constituições contemporâneas, inclusive na Constituição Federal de 1988. Ressalta-se que os direitos sociais exigem prestações positivas do Estado, dependendo diretamente de políticas públicas, planejamento e execução orçamentária para sua efetivação. A reserva do possível é discutida como um limite relativo, jamais absoluto, que não pode ser utilizada como justificativa para a omissão estatal frente ao mínimo existencial.

O estudo defende que o Poder Judiciário, por meio do ativismo judicial, tem exercido papel fundamental na concretização dos direitos sociais, especialmente diante da inércia do Executivo. Fundamentando-se em decisões do STF e na doutrina de autores como Ingo Sarlet e Luís Roberto Barroso, o artigo afirma que a dignidade da pessoa humana, núcleo axiológico da Constituição, deve prevalecer sobre alegações de restrição orçamentária. Assim, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a reserva do possível não se sobrepõe ao mínimo existencial, e que a efetividade dos direitos sociais é condição de legitimidade do Estado Democrático de Direito.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.....	12
2.1 Um esforço histórico dos direitos sociais universais.....	12
2.2 A amplitude dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988 como cláusulas pétreas.....	21
A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS, MÍNIMO EXISTENCIAL E O LIMITE RELATIVO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL	36
3.1 A eficácia dos direitos sociais.....	36
3.2 O mínimo existencial e suas implicâncias.....	52
3.3 O limite relativo do princípio da reserva do possível.....	57
ATIVISMO JUDICIAL X PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL: QUEM DEVE PREVALECER?.....	68
4.1 O Ativismo Judicial em defesa dos direitos sociais se sobrepõe ao princípio da reserva do possível.....	68
4.2 A posição da Egrégia Corte Brasileira frente ao tema.....	81

CONCLUSÃO.....	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é a mais garantista de todas as constituições desenvolvidas na história do Brasil. Ela possui um rol extremamente amplo de direitos e garantias fundamentais assegurados a todos que estão sob a jurisdição brasileira. Contudo, nem sempre o Estado cumpre o seu papel, e muitas vezes deixa de garantir a fiel execução destes direitos sociais. Para tentar justificar o não fazer do seu dever, é comum a alegação em matéria de defesa do princípio da reserva do possível. O princípio da reserva do possível aduz que ao Estado só é permitido atuar nos limites do seu orçamento, então, se não há dotação orçamentária suficiente não será possível efetivar os direitos sociais faltantes.

Diante dessa ineficiência e inércia Estatal, o Poder Judiciário tem quebrado princípios pétreos da nossa Carta Magna desencadeando um processo de interferência do Poder Judiciário na esfera do Poder Executivo nomeado pela doutrina como “Ativismo Judicial”. O Ativismo Judicial busca suprir a ineficácia da atuação do Poder Executivo a fim de garantir a cada indivíduo o conjunto de elementos que assegurem a sua dignidade humana, o seu mínimo existencial, encontrado principalmente no art.6º da nossa Constituição Federal. Dessarte, o presente estudo assume sua importância, pois estamos diante de prestações fundamentais que o estado deve fornecer ao invés de se escusar de fazê-los baseado na sua argumentação financeira. Além disso, pretendemos evoluir nesse debate tão polêmico que é a flexibilização de princípios em detrimento de outros. Cria-se um caloroso embate constitucional neste artigo em que

vários princípios devem ser sopesados para que a justiça, que é o fim do direito, possa ser alcançada na mais íntima fidelidade. De um lado o mínimo existencial exteriorizado pelos direitos sociais sendo apoiado através do ativismo judicial e do outro o princípio da reserva do possível. Quem deverá prevalecer?

Ex positis, tecer-se-á sobre a pauta mínima do presente estudo. Em um primeiro momento, falar-se-á sobre os Direitos Sociais(1); será desenvolvido um breve histórico dos direitos sociais e a sua amplitude na Constituição Federal de 1988 como cláusulas pétreas. Em seguida, discutir-se-á a eficácia dos direitos sociais, mínimo existencial e o limite relativo do princípio da reserva do possível(2) demonstrando-se a eficácia dos direitos sociais; o mínimo existencial e suas implicações; e, o limite relativo do princípio da reserva do possível. Para finalizar, no terceiro e último tópico, “Ativismo Judicial x Princípio da Reserva do possível: quem deverá prevalecer?” será demonstrado através de jurisprudências e julgados como tem se comportado nosso judiciário no século XXI em face desse choque de princípios, outrossim, o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal.

DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

2.1 Um escorço histórico dos direitos sociais universais

Conforme aduz Carlos Weis em sua obra *Direitos Humanos Contemporâneos*, os direitos sociais, no começo, estavam adstritos a proteção do trabalhador. Em detrimento da precárias e altamente desumanas situações que viviam os pobres trabalhadores que laboravam nos grande polos industriais da Europa Ocidental. Os direitos sociais surgiram como uma resposta a esse inconsequente tratamento e a inércia do Estado Liberal em meados do séculos XIX.

Em prol dessa conscientização pelos direitos sociais, aliado ao descontentamento da classe operária com os excessos capitalistas, foi promulgada no México, em 5 de fevereiro de 1917, a “Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos”, que descrevera em seu contexto a proibição de reeleição do Presidente da República, garantias para as liberdades individuais e políticas, quebra do poderio da Igreja Católica, expansão do sistema de educação pública, reforma agrária e proteção do trabalho assalariado. No ano de 1918, o III Congresso Pan-Russo dos Sovietes, de Deputados Operários, Soldados e Camponeses, reunido em Moscou, adotou a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado. Além da Constituição Mexicana e da Constituição Russa, a Constituição Alemã de 1919, comumente chamada de Constituição de Weimar, também exerceu decisiva influência sobre a evolução dos direitos sociais. Após

desastrosos efeitos da Segunda Grande Guerra Mundial a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promulgou a Declaração da Filadélfia, em 1944, passando a adotar e disciplinar temas mais amplos de políticas sociais e direitos humanos.

Com a eclosão das guerras mundiais na primeira metade do século XX, a dignidade da pessoa humana foi desvalorizada diante dos interesses das grandes potências. Passados esses acontecimentos, houve uma retomada da valorização dos direitos humanos na organização social dos Estados. Em 1944, a Conferência da OIT aprovou uma declaração que em seus cinco itens dá ênfase à dignidade do ser humano, à liberdade de expressão e de associação, à formação profissional, ao direito de todos à educação, entre outros (RESENDE, 2006, p. 31, “grifo nosso”).

Destaca-se, ainda, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948, representa em um dos mais importantes documentos que tutelam os direitos humanos. Destarte, os direitos sociais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que a base dos direitos sociais, além do princípio da dignidade da pessoa humana, é o princípio da solidariedade. Isso porque este princípio proclama que o direito a seguridade social (artigos 22 e 25), o direito ao trabalho e a proteção contra o desemprego (art. 23, item 1), os principais direitos ligados ao contrato de trabalho, como a remuneração igual por trabalho igual (artigo 23, item 2), o salário mínimo (artigo 23, item 3), a livre sindicalização dos trabalhadores (artigo 23, item 4), o repouso e o lazer, a limitação horária da jornada de trabalho, as férias remuneradas (artigo 24) e o direito a educação: ensino elementar obrigatório e gratuito, a generalização da instrução técnico-profissional, a igualdade de acesso ao ensino superior (artigo 26), são os itens

elementares, indispensáveis para a proteção das classes ou grupos sociais mais fracos ou necessitados (COMPARATO, 2007, p. 230).

Por fim, depois da Segunda Grande Guerra Mundial e com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, várias constituições incluíram em seu contexto os direitos sociais.

Após o trauma da Segunda Guerra Mundial, os direitos sociais passaram a ser vistos não apenas como prerrogativas trabalhistas, mas como condições mínimas de vida digna, voltadas à proteção do ser humano em sua dimensão coletiva. A reconstrução da Europa, em especial sob a influência do Plano Marshall e da reordenação democrática da Alemanha e da Itália, trouxe uma nova feição às Constituições, agora comprometidas com o Estado de Bem-Estar Social (WELFARE STATE).

Nesse contexto, destaca-se a Constituição Italiana de 1947, que, em seu artigo 3º, estabelece a igualdade substancial, impondo ao Estado o dever de remover obstáculos de ordem econômica e social que limitem a liberdade e a igualdade dos cidadãos. Também a Lei Fundamental de Bonn (Alemanha, 1949) consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da ordem jurídica e reconhece expressamente o direito à educação, à assistência social e à segurança.

Na América Latina, constituições como a da Colômbia de 1991 e a do Chile de 1980 (reformada em 2005) também inseriram catálogos mais robustos de direitos sociais, inspiradas pelo processo de redemocratização e pelo fortalecimento dos sistemas regionais de proteção de direitos humanos.

Paralelamente, no plano internacional, o sistema das Nações Unidas passou a consolidar

instrumentos jurídicos de tutela universal dos direitos humanos. Entre os mais relevantes estão o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, de 1966), ratificado por mais de 170 países, que consagra direitos como trabalho, previdência, educação, saúde e condições de existência digna.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, ampliou a normatização de convenções sobre temas como liberdade sindical (Convenção 87), negociação coletiva (Convenção 98), trabalho forçado, trabalho infantil e igualdade de remuneração. Esses tratados passaram a servir de referência obrigatória não apenas para o legislador, mas também para os tribunais nacionais, que invocam tais normas como parâmetros de interpretação constitucional.

No contexto regional, a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, bem como o Protocolo de San Salvador (1988), consolidaram a proteção dos direitos sociais no âmbito interamericano, vinculando os Estados signatários à implementação de políticas públicas voltadas à justiça social.

O Brasil acompanhou esse movimento de constitucionalização progressiva dos direitos sociais:

Constituição de 1934: primeira a consagrar direitos sociais no Brasil, prevendo salário mínimo, jornada de 8 horas e direito à sindicalização. Constituição de 1946: reafirmou os direitos trabalhistas e introduziu a previdência como dever do

Estado. Constituição de 1967 (reforma de 1969): apesar do contexto autoritário, manteve a proteção social mínima, embora com restrições à liberdade sindical e ao direito de greve. Constituição de 1988: marco da consolidação democrática, a “Constituição Cidadã” ampliou o rol de direitos sociais no artigo 6º, incluindo educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.

Além disso, a Carta de 1988 criou sistemas públicos universais, como o SUS (Sistema Único de Saúde), o regime geral da seguridade social e o fortalecimento da educação pública gratuita, dando concretude à ideia de um Estado Social Democrático de Direito.

2.2 A amplitude dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988 como cláusulas pétreas

Os direitos sociais têm como fito tutelar com garantias mínimas a massa populacional mais desprovida de recursos, oferecendo-lhes melhores condições de vida. Fazem parte das chamadas “liberdades positivas”, incluindo-se nos direitos fundamentais de segunda geração, conforme classificação doutrinária dominante. Classificam-se como liberdades positivas porque sua inserção em nossa Carta Maior trouxe uma obrigação de fazer ao Estado. Este tem o encargo de realizar prestações em prol da sociedade, principalmente em relação aos mais desfavorecidos, reiterando o que já foi dito.

O direito à educação, à saúde, à moradia, à alimentação, à assistência são exemplos do dever de fazer por parte do Estado, que tem a incumbência de prestar diversos serviços públicos, como os médico-hospitalares, previdenciários, escolares, assistenciais, etc. **Nos dizeres do renomado constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos os direitos sociais “são *direitos de crédito*, pois envolvem *poderes de exigir*, por meio de prestações positivas do Estado” (BULOS, 2012, p. 803, “grifo nosso”).**

Para este trabalho, o que mais interessa dentre os artigos presentes no Capítulo II do Título II da CF/88 (Dos Direitos Sociais) é o art. 6º consagrado pela doutrina como cláusula pétrea. Portanto, não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir(inteligência do art. 60, §4 da CF/88), ratificando ainda mais com este dispositivo a sua importância. Esse posicionamento é corroborado em excelente artigo, também pelo Professor Ingo Sarlet (2008, Revista do TRF 4º Região)

No direito constitucional brasileiro, a despeito dos argumentos já colacionados, há ainda quem sustente que os direitos sociais não podem, em hipótese alguma, integrar as “cláusulas pétreas” da Constituição pelo fato de não poderem (ao menos na condição de direitos a prestações) ser equiparados aos direitos de liberdade do artigo 5º. Além disso, argumenta-se que, se o Constituinte efetivamente tivesse tido a intenção de gravar os direitos sociais com a vedação da sua abolição, ele o teria feito, ou mencionando expressamente esta categoria de direitos no artigo 60, § 4º, inc. IV, ou referindo-se de forma genérica a todos os direitos e garantias fundamentais, mas não apenas aos direitos e garantias individuais. Tal concepção e

todas aquelas que lhe podem ser equiparadas esbarram, contudo, nos seguintes argumentos: a) a Constituição brasileira, diferentemente de outras ordens constitucionais, como é o caso da já referida Constituição da República Portuguesa, não traça uma genérica e expressa diferença entre os direitos de liberdade (defesa) e os direitos sociais, inclusive no que diz com eventual primazia dos primeiros sobre os segundos; b) os partidários de uma exegese conservadora e restritiva em regra partem da premissa de que todos os direitos sociais podem ser conceituados como direitos a prestações materiais estatais, quando, em verdade, já se demonstrou que boa parte dos direitos sociais são equiparáveis, no que diz com sua função precípua e estrutura jurídica, aos

direitos de defesa; c) para além disso, relembramos que uma interpretação que limita o alcance das “cláusulas pétreas” aos direitos fundamentais previstos no artigo 5º da CF acaba por excluir também os direitos de nacionalidade e os direitos políticos, que igualmente não foram expressamente previstos no artigo 60, § 4º, inc. IV, de nossa lei Fundamental.

Nele encontramos direitos básicos como educação e saúde que devem ser prestados diretamente pelo Estado aos seus cidadãos. Entretanto, é cediço que sua aplicabilidade deve estar condicionada também ao princípio da proporcionalidade, já que em muitas situações haverá o confronto de princípios constitucionais, quando o poder Executivo, por exemplo alega o princípio da reserva do possível como matéria de defesa para se escusar do cumprimento de políticas públicas. Esta esfera deve estar arraigada pela proporcionalidade que atua também no controle jurisdicional de políticas públicas, porquanto estas devem atender ao maior número de governados, com a

menor quantidade de recursos, no menor espaço de tempo, através das medidas menos gravosas e mais eficazes, ou seja, há necessidade de otimização da atuação pública na implementação dos objetivos sociais. Destarte, deverá sempre haver o sopesamento do melhor interesse para a sociedade. Denota-se que o princípio da proporcionalidade (Direito Alemão), também chamado de razoabilidade (Direito Estadunidense), serve de verdadeiro escudo para evitar que as prioridades eleitas pela Constituição Federal sejam feridas ou até mesmo esvaziadas, por ato legislativo, administrativo e/ou judicial que exceda os limites e avance, sem permissão na seara dos direitos fundamentais. No direito alemão, encontramos o que chamam de princípio da proibição do excesso, que se assemelha muito ao que denominamos princípio da proporcionalidade, funcionando como um freio ao legislador que, desatento, pode ultrapassar a linha do razoável produzindo inconstitucionalidades.

Diferente situação ocorre nos arts. 7º a 11 que tratam, em sua maior parte, sobre as relações entre particulares. A título de exemplo podemos citar os direitos trabalhistas constitucionalizados (direitos mínimos que devem ser assegurados ao empregado pelo empregador, que são particulares), o direito de associação sindical, o direito de greve, etc. Reza o art. 6º da CF/88, *verbis*:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Assim, o art. 6º é parte central do presente estudo, pois é nesta parte do dispositivo da nossa carta constitucional que se encontra toda a conjuntura básica que deverá ser obrigatoriamente garantida pelo Estado através principalmente de políticas públicas para a manutenção do princípio do mínimo existencial. Assim, o art. 6º da nossa Carta Magna constitui uma das representações do que há de mais basilar para que o indivíduo possa ter sua dignidade afirmada. Infelizmente, a realidade brasileira ainda está muito aquém dos nossos mandamentos constitucionais.

Por fim, alguns direitos sociais, merecem destaque. Primeiramente, O direito à educação é um dos mais relevantes direitos sociais. Historicamente, a educação era restrita às elites, com forte influência da Igreja, especialmente até o século XIX. Com a Revolução Industrial e o avanço das ideias iluministas, ganhou força a noção de que o ensino deveria ser universal, laico e gratuito, como forma de promover a cidadania e reduzir desigualdades.

No Brasil, a Constituição de 1934 já previa a gratuidade do ensino primário. A Constituição de 1946 reforçou o dever do Estado de prover educação para todos. Mas foi somente a **Constituição de 1988** que consolidou o direito à educação como direito de todos e dever do Estado e da família, assegurando gratuidade em todos os níveis (art. 205 e seguintes).

Hoje, esse direito é interpretado como fundamental para o exercício da cidadania e para a redução das desigualdades sociais, estando ligado diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Já o O direito à saúde é fruto de um processo histórico mais recente. Até meados do século XX, não havia políticas públicas de saúde abrangentes; a assistência era fragmentada e limitada a caixas de aposentadorias ou filantropia.

A grande virada no Brasil ocorreu com a **Constituição de 1988**, que criou o **Sistema Único de Saúde (SUS)**, estabelecendo a saúde como direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CF). O SUS, inspirado em modelos universais europeus, rompeu com a lógica excludente de acesso apenas pelos que contribuíam para a previdência.

Esse avanço reflete também influências internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado à saúde e bem-estar.

A previdência social tem origem no movimento operário europeu do século XIX. A Alemanha, sob Otto von Bismarck, foi pioneira ao criar um sistema de seguro social para trabalhadores, em 1883, como forma de mitigar tensões sociais e reduzir a insatisfação popular.

No Brasil, a previdência nasceu em 1923, com a Lei Eloy Chaves, que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Com o tempo, esse modelo se ampliou, transformando-se nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), até que em 1966 foi unificado no INPS.

A Constituição de 1988 deu nova feição ao sistema ao criar o conceito de Seguridade Social, que integra saúde, previdência e assistência, reforçando a solidariedade intergeracional e a universalidade da cobertura.

Por outro lado, A assistência social, diferentemente da previdência, não exige contribuição prévia, sendo destinada aos cidadãos em situação de vulnerabilidade.

No Brasil, esse direito foi fortalecido pela Constituição de 1988, que instituiu a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) e criou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), assegurando um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso sem meios de subsistência.

Historicamente, essa evolução reflete o avanço do conceito de solidariedade social, que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial e foi incorporado pela ONU e pela OIT como elemento essencial do Estado Social.

No que se refere ao direito ao trabalho e as garantias trabalhistas nasceram da luta contra as condições degradantes da Revolução Industrial. Jornadas de 16 horas, ausência de férias e proibição de associações levaram a greves e revoltas.

A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar (1919) foram pioneiras ao incluir direitos trabalhistas, como jornada máxima e proteção contra despedida arbitrária.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criada em 1943 no governo Vargas, representou marco histórico, reunindo em um só diploma diversas conquistas: salário mínimo, férias remuneradas, jornada de 8 horas e repouso semanal. A Constituição de 1988 elevou os direitos trabalhistas ao patamar constitucional (art. 7º), reforçando sua natureza de direitos fundamentais.

Já no direito à moradia é uma conquista mais recente. As primeiras Constituições brasileiras não o mencionavam, tratando-se de um direito social que ganhou reconhecimento explícito apenas com a Emenda Constitucional nº 26/2000, que incluiu a moradia no rol do art. 6º da CF.

No entanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) já assegurava, desde 1948, o direito a um padrão de vida adequado, incluindo habitação. A pressão dos movimentos sociais urbanos no Brasil, especialmente após a redemocratização, foi fundamental para que esse direito fosse constitucionalizado.

Hoje, políticas como o Minha Casa, Minha Vida e o reconhecimento da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF) dão concreção a esse direito.

A história dos direitos sociais mostra que eles nasceram da necessidade de proteção dos mais vulneráveis e foram se ampliando até se tornarem cláusulas centrais das Constituições modernas. Educação, saúde, trabalho, previdência, moradia e assistência social compõem hoje um patrimônio jurídico da humanidade, fruto de lutas sociais e conquistas históricas.

No Brasil, embora o texto constitucional seja avançado, a efetividade desses direitos ainda enfrenta grandes desafios, seja pela limitação de recursos, seja pelas desigualdades estruturais. Contudo, a interpretação sistemática da Constituição e a atuação proativa dos três Poderes devem assegurar que esses direitos não sejam apenas promessas, mas realidades concretas para a sociedade.

A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS, MÍNIMO EXISTENCIAL E O LIMITE RELATIVO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL

3.1 A eficácia dos direitos sociais

O Professor Ingo Sarlet em sua obra “A Eficácia dos direitos fundamentais” aponta para a relevância econômica que os direitos sociais adquirem para que possam ser cumpridos. Isso se deve ao fato, principalmente, deles serem direitos prestacionais em que o Estado assume uma obrigação de distribuição e redistribuição, assim como a criação de bens materiais como políticas públicas.

Como bem explicitado pelo eminente jurista Ingo Wolfgang Sarlet, todos os direitos fundamentais possuem de certo modo uma relevância econômica. Destaca-se ainda mais os direitos sociais, pois estão intimamente ligados ao Estado. Não é à toa que são chamados de direitos prestacionais, direitos negativos que exigem uma atuação do Estado. Enquanto nos direitos fundamentais de primeira geração o Estado se concentra em não intervir, nos de segunda, sua atuação é constante a favor do cidadão.

Para garantir sua eficácia, a máquina pública precisa efetuar gastos. Analisemos este julgado do Supremo Tribunal Federal para melhor compreender como isso ocorre na prática:

Programa Universidade para Todos (PROUNI). Ações afirmativas do Estado. Cumprimento do princípio constitucional da isonomia. (...) A educação, notadamente a escolar ou formal, é direito social que a todos deve alcançar. Por isso mesmo, dever do Estado e uma de suas políticas públicas de primeiríssima prioridade. A Lei 11.096/2005 não laborou no campo material reservado à lei complementar. Tratou, tão somente, de erigir um critério objetivo de contabilidade compensatória da aplicação financeira em gratuidade por parte das instituições educacionais. Critério que, se atendido, possibilita o gozo integral da isenção quanto aos impostos e contribuições mencionados no art. 8º do texto impugnado. Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade. O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade. A imperiosa luta contra as relações desigualitárias muito raro se dá pela via do descenso ou do rebaixamento puro e simples dos sujeitos favorecidos. Geralmente

se verifica é pela ascensão das pessoas até então sob a hegemonia de outras. Que para tal viagem de verticalidade são compensadas com esse ou aquele fator de supremacia formal. Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade. O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para contrabater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória. A lei como instrumento de reequilíbrio social. Toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como, *verbi gratia*, o segmento dos negros e dos índios. Não por coincidência os que mais se alocam nos patamares patrimonialmente inferiores da pirâmide social. A desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e os egressos de escolas privadas que hajam sido contemplados com bolsa integral

não ofende a Constituição pátria, porquanto se trata de um descrímen que acompanha a toada da compensação de uma anterior e factual inferioridade ('ciclos cumulativos de desvantagens competitivas'). Com o que se homenageia a insuperável máxima aristotélica de que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem. (ADI 3.330, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 3-5-2012, Plenário, *DJE* de 22-3-2013.)

Trata-se de uma ADI (Ação Declaratória de Inconstitucionalidade) quanto a contemplação de estudantes que cursaram o ensino médio em escola pública e egressos da escola privada com a bolsa do PROUNI(Programa Universidade Para Todos). O STF decidiu que não viola a constituição pátria no quesito de igualdade baseada na máxima de Ruy Barbosa: “tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e, tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigualem”. E ainda afirma mais: é dever do Estado garantir o acesso à educação a todos(direitos sociais) e é uma das mais importantes políticas públicas.

Como se percebe, os direitos sociais visam garantir ao indivíduo condições básicas que o permitam viver com dignidade, por isso, estes direitos elencados principalmente no art.6 da Carta Magna estão intimamente ligados ao mínimo existencial.

Portanto, os direitos sociais, ao contrário dos direitos de liberdade (primeira geração), demandam **prestação positiva do Estado**. Isso significa que sua concretização exige a implementação de políticas públicas, alocação de servidores, equipamentos, estruturas administrativas e, sobretudo, **recursos financeiros**.

Por isso, costuma-se afirmar que a efetividade dos direitos sociais é condicionada à chamada **reserva do possível**, conceito oriundo da jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão. Esse princípio indica que a atuação estatal para garantir direitos sociais deve respeitar a capacidade financeira e administrativa do Estado.

A Constituição de 1988 consagrou um modelo de Estado Social, comprometido não apenas com a garantia das liberdades individuais, mas também com a efetivação dos **direitos sociais como dever do Estado**. Para que tais direitos sejam implementados, não basta previsão normativa: é imprescindível que o planejamento orçamentário contemple recursos financeiros adequados e suficientes. Daí a centralidade do **art. 165 da CF**, que institui o ciclo orçamentário brasileiro – composto pelo **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**.

O **PPA**, com vigência de quatro anos, traça diretrizes estratégicas e define os programas governamentais de médio prazo, sendo o espaço institucional onde devem estar previstas as metas estruturantes para saúde, educação, moradia, assistência social e seguridade. A **LDO**, por sua vez, atua como ponte entre o planejamento e a execução, ao definir prioridades para cada exercício financeiro. Por fim, a **LOA** materializa os gastos e receitas anuais, sendo nela que se concretiza a alocação de recursos para as políticas sociais.

Portanto, **sem previsão orçamentária, os direitos sociais tornam-se promessas constitucionais inviáveis**. Esse fenômeno é frequentemente observado em áreas sensíveis como saúde e educação, onde a insuficiência de verbas compromete a eficácia de dispositivos constitucionais como os arts. 196 (direito à saúde) e 205 (direito à educação). A situação agrava-se quando há **má alocação ou desvio de recursos**, fenômenos que corroem a efetividade dos direitos sociais e geram um hiato entre a norma constitucional e a realidade vivida pela população.

O **direito à saúde** é talvez o exemplo mais emblemático. A concretização desse direito exige não apenas hospitais e medicamentos, mas também **políticas de prevenção, saneamento básico e atenção primária**, todas altamente custosas. O **SUS**, concebido pela Constituição como universal e gratuito, demanda bilhões de reais anualmente. Quando o orçamento destinado à saúde não acompanha as necessidades crescentes da população, verificam-se filas, falta de leitos, ausência de medicamentos e a chamada "judicialização da saúde", pela qual cidadãos recorrem ao Judiciário para exigir prestações que o Estado deveria fornecer espontaneamente.

O mesmo raciocínio aplica-se à **educação**. O art. 212 da CF estabelece que a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita de impostos, e Estados e Municípios, 25%, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Trata-se de **vinculação orçamentária**, justamente para evitar que os direitos sociais fiquem à mercê da vontade política momentânea. Ainda assim, inúmeros relatórios do **Tribunal de Contas da União (TCU)** e do **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)** apontam falhas no planejamento e na execução, o que compromete a qualidade do ensino básico, a universalização do acesso e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

A eficácia dos direitos sociais também exige **gestão eficiente**. Não basta destinar recursos: é necessário que sejam aplicados de modo racional, transparente e controlado. Daí a importância do **princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF)** e dos mecanismos de fiscalização, como os Tribunais de Contas e a atuação do Ministério Público. A corrupção, o desperdício e a ineficiência administrativa são fatores que consomem recursos públicos e minam a efetividade dos direitos fundamentais sociais.

Por essa razão, autores como José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello defendem que o orçamento não pode ser visto apenas como **ato político-administrativo**, mas sim como **instrumento constitucional de concretização de direitos**. Quando o Estado deixa de planejar adequadamente ou subestima recursos para políticas sociais, está violando a própria Constituição.

Nessa senda, é imperioso mencionar o **princípio da proporcionalidade**, de origem alemã, foi incorporado ao constitucionalismo brasileiro como critério para solução de conflitos entre direitos fundamentais e, mais recentemente, também para o **controle de políticas públicas sociais**. Sua aplicação em três dimensões – **adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito** – funciona como filtro para analisar a legitimidade da atuação (ou da omissão) do Estado diante de demandas sociais.

Na dimensão da adequação, o Judiciário avalia se a medida adotada pelo Estado é **capaz de alcançar o objetivo social previsto na Constituição**. Um exemplo está nas políticas de saúde: ao decidir sobre a aquisição de medicamentos de eficácia duvidosa ou sem registro na ANVISA, o STF já ressaltou que não basta haver gasto público, é preciso que ele seja eficaz para concretizar o direito à saúde (RE 566.471, Tema 6). Se a medida não serve ao propósito de proteger a saúde coletiva, torna-se inadequada e, portanto, inconstitucional.

O segundo aspecto, da necessidade, exige a verificação de **alternativas menos onerosas e igualmente eficazes**. Aqui, o princípio da proporcionalidade atua como instrumento de racionalidade fiscal. O Estado não pode adotar políticas públicas extremamente custosas quando existem meios mais econômicos que atingem o mesmo resultado.

A terceira dimensão, a proporcionalidade em sentido estrito, envolve um **juízo de ponderação**: é preciso analisar se os benefícios trazidos pela política pública compensam os custos impostos à coletividade.

Um exemplo está nas políticas de habitação: a remoção de comunidades inteiras para grandes obras pode gerar custos sociais desproporcionais em relação aos benefícios da obra pública. O Judiciário, nesses casos, tem invocado a proporcionalidade para impedir remoções sem garantias de reassentamento digno.

Da mesma forma, políticas educacionais que concentram vultosos recursos em programas pouco abrangentes podem ser consideradas desproporcionais quando comparadas com alternativas que atingiriam maior número de beneficiários.

3.2 O mínimo existencial e suas implicações

O mínimo existencial é algo que está intrinsecamente ligado com a dignidade da pessoa humana, ele se encarrega justamente de definir o que seria estes quesitos capazes de garantir a dignidade de cada indivíduo. Por isso, diz-se que ele vincula o Estado ao particular, pois quem efetivará e quem deverá garantir estes quesitos é o Estado que em troca dos direitos dá deveres aos cidadãos como o pagamento dos tributos. Em excelente artigo sobre o assunto Sidney Guerra e Lilian Márcia Balmant Emerique (2006, Revista da Faculdade de Direito de Campos) aduzem:

As formulações em torno do mínimo existencial expressam que este apresenta uma vertente garantística e uma vertente prestacional. A feição garantística impede agressão do direito, isto é, requer cedência de outros direitos ou de deveres (pagar imposto, p. ex.) perante a garantia de meios que satisfaçam as mínimas condições de vivência digna da pessoa ou da sua família. Neste aspecto o mínimo existencial vincula o Estado e o particular. A feição prestacional tem caráter de direito social, exigível frente ao Estado. Neste caso, não se pode deixar de equacionar se esse mínimo é suficiente para cumprir os desideratos do Estado Democrático de Direito. Um dos problemas em relação ao aspecto prestacional do mínimo existencial consiste em determinar quais prestações de direitos sociais conformam o seu núcleo.

Entretanto, a questão não é tão simples. O Estado enfrenta sérias controvérsias quanto a definição de quais as prestações são indispensáveis, e pior: é possível efetivar todas? Se não, qual escolher então? Qual abdicar? Ainda no mesmo artigo, Sidney Guerra e Lilian Márcia Balmant Emerique (2006, Revista da Faculdade de Direito de Campos):

Enfim, a questão do mínimo existencial suscita inúmeras controvérsias como, por exemplo, a conceituação, a identificação de quais prestações são indispensáveis para a manutenção de uma vida digna, a função do Estado na promoção e proteção do mínimo existencial, dentre outros. Toda essa discussão tem como pano de fundo o papel do Direito diante da escassez de recurso e traz à tona a indagação se a escassez de bens ou a necessidade sem satisfação, as carências de muitas pessoas, podem ser resolvidas com a intervenção do Direito na forma de direitos fundamentais ou não? Como compaginar objetivos diversos cujo cumprimento simultâneo resulta problemático? Ainda supondo que um direito pudesse ser garantido plenamente, não iria isto muitas vezes em detrimento da satisfação de outros? E, em tal caso, como arbitrar entre eles? Trata-se do problema da escassez entendida

como incapacidade de satisfazer objetivos múltiplos sob restrições. Este problema existe realmente? Não deveriam ser os direitos fundamentais mutuamente compatíveis e complementares?”. Para responder a tais questionamentos, devemos enfrentar o limite relativo do princípio da reserva do possível.

3.3 O limite relativo do princípio da reserva do possível

Os direitos sociais são eminentemente prestacionais que precisam de verbas públicas para que possam ser efetivados. Contudo, há um Plano Plurianual, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias e uma Lei Orçamentária Anual para prever todos esses gastos que devem obrigatoriamente estar inclusos, pois, é papel fundamental, básico do Estado garantir ao menos esses direitos. Há um limite? O Estado pode alegar como argumento pelo não cumprimento de algum desses direitos fundamentais a falta de dotação orçamentária?

Já há tempo se averbou que o Estado dispõe apenas de limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de direitos fundamentais sociais, de tal sorte que a limitação dos recursos constitui, segundo alguns, em limite fático à efetivação desses direitos.

Distinta da disponibilidade efetiva dos recursos, ou seja, da possibilidade material de disposição, situa-se a problemática ligada à possibilidade jurídica de disposição, já que o Estado (assim como o destinatário em geral) também deve ter a capacidade jurídica, em outras palavras, o poder de dispor, sem o qual de nada lhe adiantam os recursos existentes. Encontramo-nos, portanto, diante de duas facetas diversas, porém intimamente entrelaçadas, que caracterizam os direitos fundamentais sociais prestacionais. É justamente em virtude destes aspectos que se passou a sustentar a colocação dos direitos sociais a prestações sob o que se denominou de uma “reserva do possível”, que compreendida em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade, quanto o poder de disposição

por parte do destinatário da norma” '(SARLET, 2012. P.287. “grifo nosso”).

Conforme ilustre Professor Doutor Ingo Sarlet (2012, P.288-289), o princípio da reserva do possível não é parte integrante dos direitos fundamentais, mas sim um limite altamente relativo jurídico, e que poderá atuar também para resguarda-los em certas situações:

Por outro lado, justamente com base nas ponderações tecidas, não nos parece correta a afirmação de que a reserva do possível seja elemento integrante dos direitos fundamentais, como se fosse parte do seu núcleo essencial ou mesmo como se estivesse enquadrado no âmbito do que se convencionou denominar de limites imanentes dos direitos fundamentais. A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental.

Cumpra anotar, aspecto que será igualmente retomado, que a noção de escassez (ou seja, a maior ou menor limitação dos recursos), em que pese essencialmente vinculada à dimensão fática da reserva do possível, como bem averba Ana Carolina Lopes Olsen (2008, P. 213):

É uma noção artificial, resultado de construção humana, visto que não há como satisfazer simultaneamente em níveis ótimos todas as necessidades e desejos (visto que há necessidades criadas, inclusive mediante estímulo externo, como bem demonstram os estudos sobre a publicidade), razão pela qual, de acordo com a lição da autora, a reserva do possível há de ser compreendida como sendo uma espécie de condição da realidade, a exigir um mínimo de coerência entre a realidade e a ordenação normativa objeto da regulação jurídica.

Outro aspecto relevante na relação entre o mínimo existencial e a reserva do possível é o **princípio da vedação ao retrocesso social**, segundo o qual **o Estado não pode suprimir ou reduzir prestações sociais já implementadas**, sob pena de violar a confiança legítima dos cidadãos e o princípio da progressividade dos direitos fundamentais. Essa diretriz reforça que a reserva do possível deve ser interpretada **de forma restritiva**, sempre subordinada à manutenção do núcleo essencial dos direitos.

O **princípio da vedação ao retrocesso social** — também conhecido como **efeito cliquet** (ou *clausula standstill*, na doutrina alemã) — surge como corolário do **Estado Social de Direito** e da **força normativa da Constituição**, representando uma garantia contra o desmantelamento de conquistas sociais já efetivadas.

Em linhas gerais, significa que **uma vez concretizado determinado direito social**, seja por lei, política pública ou ato administrativo, **o Estado não pode retroceder**, suprimindo ou reduzindo o nível de proteção alcançado, **sob pena de violar o princípio da dignidade da pessoa humana e o postulado da segurança jurídica**.

A proibição de retrocesso social traduz uma ideia de confiança e estabilidade nas expectativas legítimas dos cidadãos quanto à manutenção de conquistas sociais já consolidadas, ou seja, a sociedade deve poder confiar que o Estado não eliminará arbitrariamente prestações essenciais, principalmente em áreas como **saúde, educação, previdência e assistência social**.

A vedação ao retrocesso social **não está expressamente prevista na Constituição Federal**, mas decorre da **interpretação sistemática dos princípios constitucionais**, em especial:

a **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, CF);
os **objetivos fundamentais da República**, como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CF);
o **princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança** (art. 5º, caput, CF);
e o **postulado da máxima efetividade dos direitos fundamentais** (art. 5º, §1º, CF).

Dessa forma, o retrocesso social não é apenas uma violação orçamentária ou administrativa: ele representa **um atentado ao próprio pacto constitucional**, pois frustra a progressividade que caracteriza os direitos sociais.

A vedação ao retrocesso social opera como **contraponto à reserva do possível**. Enquanto esta reconhece os limites financeiros e administrativos da ação estatal, aquela impõe **um mínimo de continuidade e estabilidade** nas prestações sociais já implementadas. Assim, a reserva do possível **não autoriza retrocessos**, mas apenas **delimita a velocidade e a extensão dos avanços**, desde que o núcleo essencial dos direitos permaneça preservado.

O **controle judicial** desempenha papel crucial nesse equilíbrio. Quando o Estado invoca dificuldades orçamentárias para cortar programas sociais, o Judiciário deve avaliar — com base nos princípios da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**— se a medida é realmente indispensável e se há alternativas menos gravosas. Se o retrocesso não for justificado por circunstâncias excepcionais, como grave crise econômica ou desastre natural, **a intervenção judicial é legítima** para restaurar o patamar mínimo de proteção social.

Em matéria de políticas públicas, isso significa que, uma vez instituído determinado benefício social — como um programa de transferência de renda, de moradia ou de acesso à educação —, o Estado só poderá reduzi-lo ou extingui-lo se comprovar **razões objetivas, proporcionais e temporárias**, jamais por mera conveniência administrativa.

Por fim, tendo em vista todas as considerações tecidas que embora reconheçam as limitações representadas especialmente pela reserva do possível na esfera dos direitos fundamentais sociais, é questionável até que ponto estes aspectos tem a capacidade de efetivamente impedir a plena eficácia e realização destes direitos. Chega-se a um ponto em que o Judiciário, para ter suas decisões efetivadas, invade a esfera administrativa, invade a reserva do possível a fim de obrigar o Estado a cumpri-las minuciosamente. Nesses casos, temos de um lado o Judiciário impondo suas decisões e invadindo em esferas que não são da sua competência (ativismo judicial) e do outro o Estado, que alega a reserva do possível. Diante deste embate, quem deve prevalecer? É o que será analisado com jurisprudências e doutrinas no último e mais importante capítulo do presente livro.

ATIVISMO JUDICIAL X PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL: QUEM DEVE PREVALECER?

4.1 O Ativismo Judicial em defesa dos direitos sociais se sobrepõe ao princípio da reserva do possível

Ex positis, chega-se ao ponto crucial de todo o artigo científico. De um lado o Judiciário tenta a todo custo fazer com que o Estado, mais especificamente o Executivo, cumpra com suas diligências. Do outro lado, o poder Executivo alega que há o interesse em cumprir suas alegações, mas não há dotação orçamentária, alega como maior defesa o princípio da reserva do possível.

Qual argumento deve prevalecer? É cediço que o nosso sistema constitucional é composto pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade que têm a função precípua de ponderar quando há o conflito de direitos fundamentais, e é preciso de algum modo que um deles se sobreponha ao outro a fim de que a escolha, nesse caso, seja na verdade a que traga menos prejuízos, pois quando falamos de direitos fundamentais, a própria definição do termo sugere perdas quando temos que suprimir algum deles.

Para elucidar a discussão, far-se-á análises de alguns julgados, a começar pelos embargos de declaração em apelação cível no TJ-RN:

PROCESSUAL CIVIL.
 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
 EM APELAÇÃO CÍVEL. PRÉ-
 QUESTIONAMENTO.
 INOVAÇÃO PARCIAL DA TESE
 DEFENSIVA.
 IMPOSSIBILIDADE.
 PRECEDENTES DO STJ.
 OMISSÃO QUANTO
 PRONUNCIAMENTO SOBRE
 OS ARTS. 2º, 37, XXI, E 167 DA
 CF. POSSIBILIDADE DE
 INTERVENÇÃO DO PODER
 JUDICIÁRIO NAS POLÍTICAS
 PÚBLICAS EM CASO DE
 OMISSÃO OU ABUSIVIDADE
 GOVERNAMENTAIS.
 INEXISTÊNCIA DE
 DETERMINAÇÃO DE
 REALIZAÇÃO DE COMPRA
 SEM LICITAÇÃO. MODO DE
 CUMPRIMENTO DE ORDEM
 JUDICIAL QUE COMPETE AO
 OBRIGADO. FALTA DE
 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.
 ÔNUS DA PROVA DO RÉU.
 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
 PARCIALMENTE
 CONHECIDOS E, NESSA
 PARTE, DESPROVIDOS.
 CONSTITUCIONAL E
 PROCESSUAL CIVIL.
 APELAÇÃO CÍVEL.
 FORNECIMENTO DE
 MEDICAMENTO DE ALTO
 CUSTO. PREJUDICIAL DE
 NULIDADE DA SENTENÇA
 POR DEFEITO NA FORMAÇÃO

DO PÓLO PASSIVO.
INCLUSÃO DA UNIÃO E DO
MUNICÍPIO.

RESPONSABILIDADE

SOLIDÁRIA DO PODER
PÚBLICO. ATRIBUIÇÃO A
QUALQUER ENTE DA
FEDERAÇÃO. **PESSOA SEM
RECURSOS FINANCEIROS.
DIREITO FUNDAMENTAL À
SAÚDE. AUSÊNCIA DE
VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS
DA LEGALIDADE
ORÇAMENTÁRIA E DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES.
PREVALÊNCIA DO DIREITO À
VIDA E À SAÚDE.
OBRIGAÇÃO QUE SE IMPÕE
AO ESTADO. PRECEDENTES.**

1. É obrigação do Estado
(União, Estados-membros,
Distrito Federal e Municípios)
assegurar às pessoas
desprovidas de recursos
financeiros o acesso à
medicação ou congênere
necessário à cura, controle ou
abrandamento de suas
enfermidades, sobretudo as
mais graves. Sendo o SUS
composto pela União,
Estados-membros e
Municípios, é de reconhecer-
se, em função da
solidariedade, a legitimidade
passiva de qualquer deles no
pólo passivo da demanda
(RESP 719716/SC, DJ

05/09/2005, Min. Relator Castro Meira). 2. Apelo conhecido e desprovido.(fls. 88/89) (TJ-RN - ED: 8932 RN 2009.008932-6/0001.00, Relator: Des. Dilermando Mota, Data de Julgamento: 13/04/2010, 1ª Câmara Cível, “grifo nosso”)

Como se depreende da decisão, o Tribunal entendeu que o direito fundamental a saúde e a vida prevalecem perante a falta de dotação orçamentária e que há ausência de violação aos princípios da legalidade orçamentária e da separação de poderes.

Analisar-se-á mais um julgado também referente ao direito à saúde (direito fundamental de 2º geração) que se deu no TJ-MA:

MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE DEFERIU A LIMINAR PARA CONCESSÃO DE MEDICAMENTO. DEVER DO ESTADO. MÍNIMO EXISTENCIAL DEVE PREVALECER SOBRE A RESERVA DO POSSÍVEL. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. IMPROVIMENTO DO RECURSO À UNANIMIDADE DE VOTOS. I - O presente Agravo Regimental tem por escopo desconstituir decisão que CONCEDEU liminar no bojo do Mandado de Segurança nº 006006-2009. II- Quando da análise da liminar pleiteada, houve a demonstração cabal da presença dos requisitos autorizadores para concessão da medida pleiteada. III- Direito a saúde é dever do Estado estabelecido na Carta Magna. IV- Mínimo existencial e dignidade da pessoa humana que devem prevalecer sobre o Princípio da Reserva do Possível. IV- Improvimento do recurso à unanimidade de votos. (TJ-MA - AGR: 83222009 MA, Relator: NELMA SARNEY COSTA, Data de Julgamento: 26/05/2009, SAO LUIS, "grifo nosso")

Mais uma vez, nossos operadores do direito se inclinam a rechaçar que, pelo menos no âmbito da saúde e da vida, o princípio da reserva do possível prevaleça.

Este outro julgado no TJ-RS referente, agora, ao direito a educação também demonstra, outrossim, a inclinação de nossos magistrados quanto ao prevalecimento do ativismo judicial em face da reserva do possível:

**APELAÇÃO CÍVEL. ECA. DIREITO
À EDUCAÇÃO E AO
TRANSPORTE ESCOLAR.
INFANTE QUE APRESENTA
NECESSIDADES ESPECIAIS.
MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO
SUL. RESPONSABILIDADE
SOLIDÁRIA DOS ENTES
FEDERATIVOS. PRINCÍPIOS DA
RESERVA DO POSSÍVEL, DA
UNIVERSALIDADE, DA ISONOMIA
E DA IGUALDADE. INEXISTÊNCIA
DE VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA
RESERVA DO POSSÍVEL.**

1. O direito à educação, especialmente àquelas crianças e adolescentes que possuam necessidades especiais, como na espécie, constitui direito fundamental social, que deve ser assegurado de forma solidária pelos entes federativos, com absoluta prioridade, nos termos dos artigos 208, III, e 227, II, ambos da Constituição Federal, e artigos 4º e 54, III, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente, incluindo neste conceito, ainda, o transporte escolar.

2. Eventuais limitações ou dificuldades orçamentárias não podem servir de pretexto para negar o direito à educação, dada a prevalência do direito reclamado.

3. Não há que se falar, igualmente, em ofensa aos princípios da universalidade, da isonomia e da igualdade, posto que o Judiciário apenas está a ordenar o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, violados quando da negativa da Administração.

APELAÇÃO DESPROVIDA.

(TJ-RS - AC: 70050836113 RS , Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Data de Julgamento: 18/10/2012, Oitava Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 23/10/2012, "grifos do autor")

O debate sobre a legitimidade da atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais — em especial quando há alegação de ausência de recursos públicos — insere-se em uma das mais relevantes tensões do constitucionalismo contemporâneo: a colisão entre a **reserva do possível** e a **efetividade dos direitos fundamentais prestacionais**. Esse embate ganha maior relevância no Estado Democrático de Direito brasileiro, cujo texto constitucional consagra uma gama extensa de direitos sociais, mas, ao mesmo tempo, estrutura um sistema orçamentário e administrativo que frequentemente limita a sua plena concretização.

O **Judiciário não pode se omitir** diante de violações massivas de direitos fundamentais, sob pena de “transformar a Constituição em um documento meramente retórico”. Para este autor, a atuação judicial em matéria de políticas públicas não representa afronta à separação de poderes, desde que **ocorra de forma subsidiária e proporcional**, apenas quando houver **inércia ou omissão inconstitucional do Estado**.

Trata-se, pois, de uma **intervenção corretiva** e não de gestão pública direta.

Nesse sentido, a doutrina vem reconhecendo que o chamado **ativismo judicial constitucionalmente adequado** é o instrumento de salvaguarda da eficácia dos direitos sociais.

Não se trata de invadir competências, mas de exercer o papel contramajoritário que a Constituição confiou ao Poder Judiciário, a fim de assegurar que a supremacia da Constituição não se torne uma ficção.

Assim, o ativismo, quando fundamentado em princípios constitucionais e nas provas do caso concreto, **não constitui desvio de função**, mas sim **expressão da força normativa da Constituição**, conforme ensinava **Konrad Hesse**.

Os julgados mencionados — notadamente os do TJ-RN, TJ-MA e TJ-RS — evidenciam que o **Judiciário brasileiro** tem reiteradamente afirmado a **prevalência do mínimo existencial sobre a reserva do possível**, sobretudo nas demandas de saúde, educação e assistência social.

A ratio decidendi dessas decisões está amparada no entendimento de que **não cabe ao Estado alegar restrição orçamentária quando o que está em jogo é a preservação de direitos indispensáveis à dignidade humana.**

Tem sido assentado na jurisprudência brasileira, como demonstrado com os julgados de vários tribunais de justiça das mais diferentes regiões do país que o entendimento de que o poder do Judiciário de impor o cumprimento de políticas públicas é mais forte que o princípio da reserva do possível. É cediço que o Estado tem vários mecanismos para programar os seus gastos. Há o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Todos os gastos básicos, isso inclui os direitos sociais, devem estar previstos nesse plano orçamentário.

Dessa forma, tem-se negado de forma praticamente unânime nos tribunais a alegação do princípio da reserva do possível como matéria de defesa e a ofensa ao princípio da separação de poderes. De certo modo, a imposição do Judiciário ao Executivo do cumprimento de suas diligências acaba invadindo na esfera desse poder. Entretanto, ao ponderar a situação mediante o princípio da proporcionalidade e razoabilidade acaba-se por permitir essa interferência em detrimento de valores mais altos como a vida, a saúde e a educação.

4.2 A posição da Egrégia Corte Brasileira frente ao tema

Para o STF a reserva do possível envolve a “insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária”, não podendo ser invocada “com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição. Além disso, ainda na visão da Suprema Corte, não pode a alegação da reserva do possível servir de argumento para a não implementação dos direitos que integram o mínimo existencial

É de amplo conhecimento, como supracitado, que o poder público possui leis orçamentárias(o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual) que visam, justamente, organizar todo o orçamento público. Desse modo, é essencial que o Estado insira, no mínimo, os direitos básicos que garantam o piso vital mínimo da sociedade.

A seguir, colaciona-se a posição do Supremo Tribunal Federal em importante julgado a respeito do tema:

**(...)A CONTROVÉRSIA
PERTINENTE À “RESERVA DO
POSSÍVEL” E A
INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO
EXISTENCIAL: A QUESTÃO
DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”.**

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. Magistério da doutrina. - 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, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (AgR/SP. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 23/08/2011, “grifo do autor”)

A decisão proferida pelo Ministro **Celso de Mello** no **ARE 639.337/SP**, acima transcrita, tornou-se **marco paradigmático** no debate sobre a relação entre o princípio da reserva do possível e o mínimo existencial. A partir desse julgado, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que **a escassez orçamentária não pode ser invocada como justificativa genérica para o descumprimento de deveres constitucionais**, sobretudo aqueles que envolvem **direitos fundamentais sociais** diretamente vinculados à **dignidade da pessoa humana**.

Em termos práticos, o STF reconheceu que o Estado pode, sim, enfrentar **restrições financeiras reais**, mas essas limitações devem ser **devidamente comprovadas** e **não podem comprometer o núcleo essencial** dos direitos sociais. Como afirmou o Ministro Celso de Mello, as “escolhas trágicas” impostas pela limitação orçamentária devem ser feitas **com base em critérios constitucionais**, e não em mera conveniência administrativa. Essa perspectiva constitucional afasta a arbitrariedade e impõe à Administração Pública **um dever de fundamentação reforçado**, exigindo **transparência, planejamento e priorização do mínimo existencial**.

O Supremo Tribunal Federal, em sua evolução jurisprudencial, tem afirmado que a reserva do possível **não se constitui em limite absoluto à eficácia dos direitos sociais**, mas em **um limite relativo**, que deve ser interpretado **à luz da proporcionalidade e do princípio da dignidade da pessoa humana**.

Assim, a alegação estatal de impossibilidade orçamentária **não basta por si só**: o Estado deve **comprovar de forma objetiva** que os recursos públicos são efetivamente escassos e que **todas as medidas de gestão fiscal** possíveis foram adotadas para tentar viabilizar o cumprimento do direito pleiteado.

Essa interpretação está expressa no **RE 592.581/RS**, relatoria do Ministro Gilmar Mendes, no qual o STF reafirmou a obrigação do Estado de fornecer medicamentos essenciais, asseverando que “a escassez de recursos não pode servir de fundamento para a omissão na efetivação de direitos fundamentais, especialmente quando se trata de assegurar a vida e a saúde de cidadãos em situação de vulnerabilidade”.

A Corte reconheceu, assim, que a **reserva do possível deve ceder diante do mínimo existencial**, consolidando uma hierarquia principiológica em que a **dignidade da pessoa humana** ocupa o patamar mais elevado.

Além disso, o **Ministro Luís Roberto Barroso** já salientou em diversos votos que “a Constituição de 1988 não consagrou direitos de faz de conta”. Em seu entendimento, o **texto constitucional impõe deveres positivos ao Estado**, e a atuação judicial, em tais casos, **não invade competências**, mas apenas **exige o cumprimento da Constituição**. Essa visão reforça o caráter normativo e vinculante das normas programáticas, que não são meras diretrizes políticas, mas **mandamentos jurídicos concretos**.

Outro aspecto de relevo na jurisprudência do STF é o **uso do princípio da proporcionalidade** como instrumento de ponderação entre a reserva do possível e a exigência de efetividade dos direitos sociais.

A Corte tem reconhecido que o controle judicial das políticas públicas deve observar três subprincípios: **adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito**. Tal metodologia permite que o juiz avalie a **razoabilidade das escolhas estatais**, sem substituir o gestor público, mas garantindo que as opções governamentais **não resultem na supressão de direitos fundamentais**.

No **RE 855.178/SE (Tema 698 da repercussão geral)**, o STF reafirmou que a execução de políticas públicas de saúde deve observar critérios técnicos e financeiros, mas destacou que **não é legítimo negar tratamento essencial sob o pretexto genérico da falta de recursos**.

Essa decisão é ilustrativa da postura de equilíbrio da Corte, que busca **resguardar a autonomia administrativa**, mas **impede abusos ou omissões que comprometam a integridade dos direitos fundamentais**.

O mesmo raciocínio foi aplicado na **ADPF 347/DF**, em que o Supremo reconheceu o **estado de coisas inconstitucional** no sistema prisional brasileiro. Ali, o Tribunal determinou ao Executivo a adoção de medidas concretas para melhorar as condições carcerárias, reconhecendo que o descumprimento reiterado de deveres constitucionais **gera um dever de intervenção judicial**.

Mais uma vez, a Corte deixou claro que o **Judiciário não cria políticas públicas**, mas **impõe sua implementação quando os demais Poderes se mostram omissos**.

A leitura integrada dos precedentes demonstra que, para o Supremo Tribunal Federal, a efetivação dos direitos sociais é **condição de legitimidade do Estado Democrático de Direito**.

A Constituição de 1988 atribuiu à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) o status de **fundamento da República**, e, portanto, **nenhum argumento de natureza financeira pode prevalecer contra ela**.

O STF, em várias oportunidades, invocou expressamente o **mínimo existencial** como limite infranqueável à reserva do possível.

Na **ADI 5595**, que discutia a obrigatoriedade de o poder público garantir vagas em creches e pré-escolas, a Corte afirmou que “a educação infantil é direito fundamental de toda criança e dever do Estado, não podendo ser postergado sob alegação de falta de recursos”.

Dessa forma, a jurisprudência consolidada do STF demonstra que **a reserva do possível é invocável apenas em caráter subsidiário e comprovado**, jamais podendo ser utilizada como escudo genérico para o descumprimento de direitos fundamentais. A Corte tem buscado uma **posição de equilíbrio**, reconhecendo a necessidade de responsabilidade fiscal, mas afirmando que **a austeridade econômica não pode se sobrepor à dignidade humana**.

A partir dessa construção jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal assumiu um papel de **guardião da efetividade constitucional**, e não apenas de intérprete formal da Carta Magna.

A Corte tem compreendido que a concretização dos direitos fundamentais, especialmente os de natureza social, **é uma tarefa compartilhada entre todos os Poderes**, e que o controle judicial, longe de configurar ativismo indevido, **atua como mecanismo de defesa da Constituição e da cidadania**.

Em última análise, a posição do STF é clara: A **reserva do possível** não é excludente, mas limitativa e condicionada; o **mínimo existencial** é núcleo inderrogável dos direitos sociais; o **Judiciário pode e deve intervir** quando há omissão ou descumprimento do dever constitucional de proteção social; A **dignidade da pessoa humana** constitui o parâmetro último de toda ponderação. Portanto, a jurisprudência da Suprema Corte reafirma que o **Estado brasileiro não pode retroceder nas conquistas sociais** nem escusar-se de cumpri-las sob justificativa de falta de recursos. Trata-se de um **compromisso ético e jurídico com a efetividade da Constituição de 1988**, que impõe a todos os Poderes da República — e especialmente ao Judiciário — a missão de tornar **reais e palpáveis as promessas constitucionais de justiça social**.

CONCLUSÃO

É cediço que a nossa Carta Magna concede uma gama muito extensa de direitos fundamentais. Principalmente aqueles consagrados pela doutrina como direitos fundamentais sociais ou de segunda geração, são o que mais dependem da atuação do Estado, pois são direitos prestacionais em que é papel essencial dos entes federativos conjuntamente(Município, Estado e União) mantê-los a serviço da população.

Contudo, como foi supracitado, há ainda uma intensa resistência em garanti-los da maneira como a Constituição aduz. O Estado insiste em alegar para se escusar do cumprimento de seus deveres constitucionais fundamentais o princípio da reserva do possível, que, como dito alhures, baseia-se na dotação orçamentária para a efetivação dos direitos sociais, da implementação de políticas públicas; ou seja, o Estado acomodou-se a sempre dizer que não há recursos financeiros suficientes para o cumprimento destas metas.

Destarte, começou a surgir um movimento bastante ousado do Poder Judiciário em face do poder Executivo: o Ativismo Judicial. O Judiciário, de certa maneira quebrando o princípio da separação dos poderes, tende a obrigar o poder Executivo a executar as políticas públicas como uma maneira de afirmar o princípio da dignidade humana, do mínimo existencial consagrado principalmente no art.6º da Constituição Federal de 1988.

Assim, formou-se recentemente um amplo debate constitucional em torno da ponderação desses princípios: de um lado o ativismo judicial como um movimento que tenta a todo custo garantir a dignidade da pessoas humana sob a égide do princípio do mínimo existencial e do outro o princípio da reserva do possível limitando a ação do Estado pela “insuficiente” dotação orçamentária. Quem deverá se sobrepor?

Através do presente estudo, demonstrou-se por diversos julgamentos e estudos de renomados juristas que a eficácia dos direitos sociais no século XXI é muito mais importante que a alegação do princípio da reserva do possível. Os mais variados tribunais ao redor do Brasil como o TJ-RN, TJ-MA e TJ-RS (que tiveram julgados supracitados) já assentaram seus entendimentos no sentido de que ao Poder Público não cabe alegar o princípio da reserva do possível para se escusar de cumprir seus deveres constitucionais de garantir o mínimo existencial. Mesmo que a doutrina seja abalada pelo Ativismo Judicial, pois é um movimento que como dito alhures fere de certa forma um dos mais basilares princípios da nossa Carta Magna: a separação dos poderes, ele ainda se sobrepõe no balanceamento dos princípios, porque visa justamente garantir que o Estado cumpra e implemente políticas públicas em prol do maior bem que um ser humano pode ter: a vida.

É preciso destacar que a nossa Egrégia Corte Constitucional já se posicionou sobre o tema em importante recurso extraordinário cujo trecho a seguir descreve bem a doutrina majoritária: “Magistério da doutrina – 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...”(AgR/SP. AG.REG NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 23/08/2011.)

Nessa linha, a Suprema Corte brasileira tem sido firme em afirmar que a escassez de recursos não pode servir de pretexto genérico para a violação de direitos fundamentais, especialmente quando estão em jogo bens jurídicos primordiais, como a vida e a saúde. Julgados paradigmáticos como o RE 592.581/RS, o RE 855.178/SE e a ADI 5595 reafirmaram a tese de que o mínimo existencial constitui limite infranqueável à reserva do possível, cabendo ao Estado comprovar objetivamente a impossibilidade de cumprimento de determinado dever constitucional, e não apenas alegá-la de forma abstrata.

Para o STF, o princípio da reserva do possível não pode ser invocado para “fraudar, frustrar ou inviabilizar políticas públicas definidas na própria Constituição” (ARE 639.337/SP, Rel. Min. Celso de Mello). Tal entendimento tem profunda ressonância prática: ele obriga a Administração Pública a planejar, justificar e priorizar o gasto público de modo transparente, garantindo que, dentro das limitações orçamentárias reais, os recursos sejam aplicados de forma a preservar o mínimo existencial. Em outras palavras, a limitação financeira não exonera o Estado de sua responsabilidade constitucional — apenas o obriga a exercer gestão pública eficiente e responsável.

Por outro lado, o fenômeno do ativismo judicial surge como resposta institucional à omissão reiterada do Poder Executivo e, em alguns casos, do próprio Legislativo. Embora frequentemente criticado como forma de interferência indevida na separação dos poderes, o ativismo judicial, quando praticado dentro de parâmetros constitucionais e éticos, representa um exercício legítimo do dever de tutela jurisdicional dos direitos fundamentais. O Poder Judiciário, em tais situações, não cria políticas públicas, mas exige que elas sejam implementadas, cumprindo a função que lhe é conferida pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição: a de garantir que nenhuma lesão ou ameaça a direito fundamental fique sem resposta judicial.

Doutrinadores como Luís Roberto Barroso e Ingo Wolfgang Sarlet sustentam que o controle judicial das políticas públicas não deve ser visto como um ato de usurpação de competência, mas como uma imposição derivada da força normativa da Constituição. Quando o Judiciário determina que o Estado forneça medicamentos, garanta vagas em creches, assegure acesso à educação ou promova o saneamento básico, ele está apenas concretizando comandos constitucionais já definidos pelo constituinte originário, e não inovando no ordenamento jurídico.

Sob essa perspectiva, o ativismo judicial não é um exercício de vontade, mas de dever constitucional. É a manifestação prática daquilo que o Ministro Barroso denomina de “Constituição dirigente”, que orienta e impõe metas de atuação ao Estado. O ativismo torna-se, portanto, instrumento de realização da justiça social, especialmente em um país marcado por profundas desigualdades históricas, em que a inércia do Poder Público frequentemente perpetua a exclusão e a vulnerabilidade das camadas mais pobres da população.

Assim, a tensão entre reserva do possível e mínimo existencial deve ser resolvida à luz do princípio da proporcionalidade em sentido estrito, que exige a ponderação entre o impacto financeiro das decisões e a gravidade da lesão ao direito fundamental. Tal ponderação, como tem reiteradamente afirmado o STF, deve sempre privilegiar o valor existencial e humano sobre o valor meramente econômico. Afinal, a economia existe para servir ao homem, e não o contrário.

Em última análise, a jurisprudência consolidada de nossa Corte Constitucional reafirma que o mínimo existencial é inegociável, constituindo o verdadeiro piso vital da dignidade humana. A dignidade da pessoa humana não é uma ideia retórica, mas um comando jurídico vinculante, que impõe ao Estado o dever de garantir condições materiais mínimas de vida a todos os cidadãos, especialmente aos mais vulneráveis.

Conclui-se, portanto, que o ativismo judicial — desde que orientado pelos princípios da legalidade, razoabilidade e supremacia da Constituição — deve prevalecer sobre a inércia administrativa quando o Estado deixa de cumprir seus deveres constitucionais. A reserva do possível, ainda que legítima como instrumento de racionalização fiscal, jamais poderá ser utilizada como escudo de irresponsabilidade política ou como justificativa para o retrocesso social.

A missão do Poder Judiciário, nesse contexto, é fazer valer a Constituição na sua plenitude, preservando o pacto social firmado em 1988. É garantir que o Estado brasileiro cumpra sua razão de ser: servir à pessoa humana, promover o bem comum e reduzir as desigualdades sociais.

Em suma, o equilíbrio entre os princípios aqui analisados aponta para uma conclusão inarredável: a dignidade humana e o mínimo existencial se sobrepõem à reserva do possível. E o ativismo judicial, longe de ser uma anomalia institucional, revela-se como a última trincheira da cidadania e da efetividade dos direitos fundamentais, assegurando que as promessas da Constituição Cidadã não permaneçam apenas no papel, mas se traduzam, concretamente, em justiça, igualdade e dignidade para todos os brasileiros.

Por fim, depois de uma ponderação sobre todos estes institutos constitucionais abordados, firma-se no presente livro o posicionamento de que o princípio da reserva do possível, apesar de sua importante aplicação na seara constitucional, não se sobrepõe aos mais basilares direitos fundamentais, conquistados desde épocas mais longínquas, em que revoluções (como a francesa) lutaram ferrenhamente pela conquista deles; pessoas sofreram e se sacrificaram para um ideal melhor: todo esse passado sombrio, e graças a ele temos hoje nossas garantias constitucionais, não pode ser esquecido. Assim, o Ativismo Judicial tem se mostrado importante movimento para buscar o cumprimento desses deveres quando o Poder Executivo abstém-se. A separação dos poderes é relativizada, mas não por vaidade do Judiciário, e sim pela busca de um ideal de justiça, para com a dignidade da

pessoa humana e com o mínimo existencial da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

.BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 1993. p 517.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgReg. no recurso extraordinário com agravo 639.337 São Paulo. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Diário da justiça da União, Brasília, 15 de setembro de 2011, ementário nº 2587-1, p. 125.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013

COMPARATO. Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad: Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins fontes. 2001.

Em 2013, governos devem gastar ao menos R\$ 2.243 por aluno de escola pública. Disponível em :<<http://educacao.uol.com.br/noticias/2012/12/31/em-2013-governos-devem-gastar-ao-menos-r-2243-por-aluno-de-escola-publica.htm>>. Acesso em: 10 de Março de 2014

GUERRA, Sidney; BALTMANT EMERIQUE, Lilian Márcia. O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, Nº 9 - Dezembro de 2006. Disponível em:<<http://www.funorte.com.br/files/servico-social/13.pdf>>. Acesso em: 15 de Abril de 2014

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 40º. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. DISCRICIONARIEDADE E CONTROLE JURISDICIONAL. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010

RESENDE, Vera Lúcia Pereira. Os direitos sociais como cláusulas pétreas na Constituição Federal de 1988. 2006.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Embargos de Declaração em Apelação Cível : ED 8932 RN 2009.008932-6/0001.00. Estado do Rio Grande do Norte e Neuza da Carcic; Mara Correia. Relator: Desembargador Dilermando Mota. DJ 13 Maio. 2010.

SÃO LUÍS. Tribunal de Justiça do Maranhão. Agravo Regimental 83222009 MA. Maria Tereza Araujo Diniz e Estado do Maranhão. Relatora: Desembargadora Nelma Sarney. DJ 15 Maio. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em:

<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>

Acesso em: 2 de maio de 2014

WEIS, Carlos. Os direitos humanos contemporâneos. São Paulo: Malheiros, 1999.