



**A TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL X A RESERVA DO POSSÍVEL:
CONTRIBUIÇÕES DO PENSAMENTO DE JOHN RAWLS**

Rafaela Djoana Cavalli¹
Marcelo Antônio Cavalli²
Nelsi Kistemacher Welter³

Resumo: O presente trabalho propõe um estudo interdisciplinar entre a filosofia e o direito, analisando, sob a perspectiva da sociedade brasileira, a efetividade dos direitos fundamentais e sociais à luz das teorias do mínimo existencial e da reserva do possível, trazendo para o debate o pensamento do filósofo norte-americano John Rawls e suas contribuições lançadas na obra “Uma teoria da justiça”. A Constituição Federal do Brasil garante a todo indivíduo um rol de direitos básicos elencados, todavia, a eficácia desses direitos por vezes não chega a ser efetivamente implementada, não restando alternativa ao indivíduo senão acionar o poder judiciário para fazer valer tais direitos mínimos – denominados pela doutrina jurídica de mínimo existencial. Ocorre que a implementação desses direitos fica, em princípio, a cargo do Estado, que, por sua vez, nem sempre consegue arcar com esses direitos, por insuficiência de recursos, cunhando-se, assim, na doutrina jurídica a tese da reserva do possível. Ambas as teorias (mínimo existencial e reserva do possível) surgem no século XX e são originárias do direito alemão. A teoria do mínimo existencial tem como escopo dois grandes grupos de direitos, que demandam do Estado duas posturas distintas. O primeiro grupo de direitos é compreendido como uma garantia de liberdades básicas a todos os indivíduos, indistintamente. Nessa dimensão, o Estado adota uma postura passiva, não demandando grandes esforços pelo Poder Público. O segundo grupo, contudo, é formado por direitos sociais que são voltados para a população mais necessitada. Nesse caso, não basta que o Estado inclua estes direitos no ordenamento jurídico, é necessária uma postura ativa do Estado para sua efetivação, potente o suficiente para combater as desigualdades sociais e econômicas. Dessa forma, o propósito deste artigo consiste em verificar o papel do Estado em garantir as liberdades básicas e os direitos sociais e aliar com o estudo da teoria do mínimo existencial e da tese da reserva do possível, já que não se pode ignorar o fato de que o orçamento público é limitado e que as mazelas sociais são imensas. Como forma de ampliar o debate e enriquecer os estudos das teorias do mínimo existencial e da reserva do possível serão conjugadas ao artigo as contribuições feitas pelo filósofo Rawls, destacando alguns aspectos que se relacionam a essas teorias. Para isso, será apresentada, de forma breve, a concepção da justiça como equidade e os princípios de justiça dela decorrentes, destacando-se sua atuação na redução das desigualdades sociais e econômicas e a mudança na vida das pessoas, que, na perspectiva do autor, estão condicionadas a uma mudança estrutural na sociedade e na organização das instituições.

¹Mestra em Direito Processual e Cidadania pela UNIPAR. Aluna especial do Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Filosofia (PPGFIL) da UNIOESTE. E-mail: rafaelacavalli.adv@gmail.com.

²Mestre em Direito Processual e Cidadania pela UNIPAR. Aluno especial do Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Filosofia (PPGFIL) da UNIOESTE. E-mail: marcelo.a.cavalli.adv@gmail.com.

³Doutora em Filosofia; professora no Programa de Pós-Graduação em Filosofia (PPGFIL) da UNIOESTE, *Campus* de Toledo. E-mail: nelsi.welter@unioeste.br.

Palavras-chave: Mínimo existencial. Reserva do possível. Justiça social. Desigualdade.

Abstract: This work proposes an interdisciplinary study between philosophy and law, analyzing, from the perspective of Brazilian society, the effectiveness of fundamental and social rights comparing the theories of the existential minimum and the reserve of the possible, bringing to the debate, the thought of the American philosopher John Rawls and his contributions released in the book “A theory of justice”. The Federal Constitution of Brazil guarantees every single individual a list of basic rights inscribed; however, the effectiveness of these rights is sometimes not effectively implemented, leaving the individual with no alternative unless to provoke the judiciary to enforce such minimum rights - called by legal doctrine of existential minimum. It turns out that the implementation of these rights is, in principle, the responsibility of the State, which, in turn, is not always able to afford these rights due to insufficient resources, thus coining the thesis of reserve of the possible in legal doctrine. Both theories (existential minimum and reserve of the possible) emerged in the 20th century and originated in German law. The existential minimum theory has as its scope two large groups of rights, which require two distinct positions from the State. The first group of rights is understood as a guarantee of basic freedoms to all individuals, without distinction. In this dimension, the State adopts a passive attitude, not demanding great efforts from the public authority. The second group, however, is made up of social rights that are aimed at the population most in need. In this case, it is not enough for the State to include these rights in the legal system; an active attitude on the part of the State is necessary for their implementation, powerful enough to combat social and economic inequalities. That way, the purpose of this article is to verify the role of the State in guaranteeing basic freedoms and social rights and combine it with the study of the theory of the existential minimum and the thesis of the reserve of the possible, since one cannot ignore the fact that the public budget is limited and that social problems are immense. As a way of expanding the debate and enriching the studies of the theories of the existential minimum and the reserve of the possible, the contributions made by the philosopher Rawls will be combined with the article, highlighting some aspects that are related to these theories. For that, the conception of justice as equity and the principles of justice arising from it will be briefly presented, highlighting its role in reducing social and economic inequalities and changing the lives of people who, from the author's perspective, they are conditioned to a structural change in society and the organization of institutions.

Keywords: Existential minimum. Reserve of the possible. Social justice. Inequality.

INTRODUÇÃO

Há 36 anos, o Brasil passava por um processo de redemocratização após ter sofrido duas décadas de ditadura. Na tarde de 05 de outubro de 1988, Ulysses Guimarães levantou um exemplar da Constituição Federal e disse: “Declaro promulgado o documento da liberdade, da dignidade, da democracia e da justiça social do Brasil”. Ademais, a “justiça social” e a “existência digna” já constavam expressas no artigo 170⁴ dessa que até hoje é nossa Lei Maior. Apesar do lapso temporal

⁴ O art. 170 da CF/88 está inserido dentro do Título VII, que trata da ordem econômica e financeira e do capítulo I, que dispõe os princípios gerais da atividade econômica, prevendo no *caput* que: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios”.

de quase quatro décadas, ainda há muita desigualdade social e econômica em nosso país e a existência digna com a garantia de justiça social ainda permanece sendo um ideal a ser alcançado.

Em nosso ordenamento jurídico, há uma série de direitos previstos para os cidadãos. Neste artigo serão analisados os direitos tidos por fundamentais e sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) sob a ótica da sociedade brasileira. Será demonstrado que não basta a mera previsão dos referidos direitos, sendo necessária a sua plena efetivação.

O Estado, inicialmente, é o responsável por gerir e concretizar eficazmente esses direitos; todavia, nem sempre consegue garantir que eles sejam conferidos e usufruídos por aqueles que mais necessitam no plano administrativo. Dessa forma, por vezes não resta alternativa ao cidadão senão se socorrer da tutela jurisdicional para fazer valer tais direitos.

Há um núcleo de direitos que são considerados os mais basilares e imprescindíveis a uma existência digna, dentre os quais estão o direito ao trabalho, o acesso à justiça, à saúde, à educação, à moradia, à alimentação, à assistência social, à previdência social etc. A esse catálogo básico de direitos, a doutrina jurídica passou a se referir como “o mínimo existencial”⁵.

Entretanto, pela teoria da “reserva do possível”,⁶ a viabilização dos direitos fundamentais e sociais é limitada à capacidade de orçamento do Estado, estabelecendo, conseqüentemente, uma fronteira nos gastos estatais que não pode ser ultrapassada. Todavia, é importante mencionar que não pode o Estado alegar insuficiência de recursos a fim de não garantir os direitos que compõem o mínimo existencial. Nesse sentido, a jurisprudência⁷ do Supremo Tribunal Federal (STF) tem decidido que o Estado não pode se valer da teoria da reserva do possível a fim de não garantir o mínimo existencial.

Esse artigo busca compreender, à luz das referidas teorias (mínimo existencial e reserva do possível), a realização da justiça social em nosso país, por meio da atuação dos três poderes, onde o Legislativo irá prever um rol de direitos mínimos à existência digna, o Executivo irá implementar

⁵ O surgimento desse termo na doutrina do direito é atribuído a Otto Bachof, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 19): “Na doutrina do Pós-Guerra, o primeiro jurista de renome a sustentar a possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna foi o publicista Otto Bachof que, já no início da década de 1950, considerou que o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. I, da Lei Fundamental da Alemanha, na sequência referida como LF) não reclama apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada”.

⁶ A reserva do possível (*Der Vorbehalt des Möglichen*) surge a partir de 1970, e sobre a origem desse instituto, Bernardo Gonçalves Fernandes aponta: “é criação do Tribunal Constitucional alemão e compreende a possibilidade material (financeira) para prestação dos direitos sociais por parte do Estado, uma vez que tais prestações positivas são dependentes de recursos presentes nos cofres públicos” (Fernandes, 2018, p. 746).

⁷ O STF se posicionou no Recurso Extraordinário com agravo 745745, relator Ministro Celso de Mello: “Agr.[...] A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE COMROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL [...] (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO”.

os referidos direitos através de políticas públicas e ações afirmativas e, em caso de não observância dos referidos poderes, o Judiciário será responsável por determinar a efetivação desse rol de direitos.

Por fim, serão trazidas ao debate algumas contribuições do pensamento de Rawls, demonstrando que a redução das desigualdades sociais está condicionada a uma mudança estrutural da sociedade, ou seja, da atuação das instituições básicas na aplicação dos princípios de justiça, promovendo, conseqüentemente, os direitos dos indivíduos e distribuindo eficazmente os recursos, de modo que todos sejam beneficiados, sobretudo aqueles que mais necessitam.

DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS SOCIAIS

Os direitos fundamentais correspondem a todo o conjunto de direitos, regras, princípios, prerrogativas e garantias que visam proteger o cidadão contra arbítrios estatais, garantir uma vida digna e consagrar uma proteção livre e igualitária a todos, independentemente de qualquer atributo, como cor, raça, sexo ou religião. Os direitos fundamentais são importantíssimos na vida do cidadão, de acordo com Uadi Lammêgo Bulo (2015, p. 526): "Sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive".

Os direitos fundamentais são históricos: eles nascem e se desenvolvem conforme as circunstâncias de cada época e são marcados e conquistados por meio de lutas sociais e políticas. A esse respeito, Norberto Bobbio (2004, p. 9) afirma: "são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas".

A previsão legal dos direitos fundamentais está expressa na CF/88, no art. 5º e seus incisos, com destaque que outros direitos fundamentais estão espalhados em outros artigos dentro da Constituição, como é o caso, por exemplo, dos artigos 16⁸ e 150⁹. Ademais, o rol de direitos

⁸ O art. 16, da CF/88, trata do princípio da anterioridade eleitoral, que consiste numa garantia fundamental do cidadão-eleitor e do cidadão-candidato. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3685, o STF interpretou o princípio como direito fundamental, conforme consta da ementa: "4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e "a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral" (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV)."

⁹ O art. 150 da CF/88 trata do princípio da anterioridade da lei tributária, que é uma garantia ao contribuinte. Nesse sentido, no julgamento da ADI nº 939-7, o referido princípio foi entendido como direito fundamental. O Ministro Celso de Mello em seu voto afirmou: "O princípio da anterioridade da lei tributária, além de constituir limitação ao poder impositivo do Estado, representa um dos direitos fundamentais mais importantes outorgados pela Carta da República ao universo dos contribuintes".

constante no artigo 5º não é taxativo¹⁰, sendo que a CF/88 já sofreu diversas emendas constitucionais incluindo novos direitos fundamentais.

A doutrina jurídica apresenta uma classificação¹¹ dos direitos fundamentais. Essa classificação é comumente chamada de “família”, “dimensões” ou “gerações” de direitos fundamentais¹². Nessa classificação, as “famílias”, “dimensões” ou “gerações” surgem e convivem harmonicamente, não se excluindo nem se sobrepondo umas sobre as outras. Nesse trabalho, adotaremos a expressão “geração”. Assim, o trabalho se volta a estudar a primeira e a segunda geração de direitos fundamentais, pois essas correspondem à temática do artigo.

A primeira geração dos direitos fundamentais surge no final do século XVIII e início do século XIX e representa uma atuação negativa do Estado, na medida que está relacionada aos direitos civis e políticos. Essa é uma geração fortemente marcada pelas liberdades. As liberdades clássicas dessa geração de direitos são: liberdade de ir, vir e permanecer; liberdade de religião, de associação, de manifestação de pensamento, de escolha de representantes políticos etc.

Já a segunda geração de direitos fundamentais surge no início do século XX e representa uma prestação positiva estatal. Essa geração diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais. Conforme Norberto Bobbio (2004, p. 9): “Às primeiras correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado”.

Os direitos sociais são espécies de direitos fundamentais e estão previstos na CF/88¹³. São direitos direcionados a todos e, de modo especial, aos mais necessitados, visando proporcionar-lhes condições de vida digna. Tais direitos representam um fazer ativo do Estado, uma conduta

¹⁰ A respeito dessa não taxatividade dos direitos fundamentais, o § 2º do art. 5º da CF/88 prevê: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

¹¹ A criação dessa classificação triangular vem do lema da Revolução Francesa, conforme Valerio de Oliveira Mazzuoli (2015, p. 901/902): “A proposta de triangulação dos direitos humanos em ‘gerações’ é atribuída a Karel Vasak, que a apresentou em conferência ministrada no Instituto Internacional de Direitos Humanos (Estrasburgo) em 1979, inspirado no lema da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade, Fraternidade. Assim, os direitos de Liberdade seriam os da primeira geração; os da igualdade, os de segunda geração; e os da fraternidade, os de terceira geração”.

¹² Para Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 529): “gerações – é a melhor, a nosso ver, porque demarca muito bem os períodos de evolução das liberdades públicas. Seu uso, ao contrário do que se pode imaginar, demonstra a ideia de conexão de uma geração à outra. Os direitos de primeira geração, por exemplo, irmanam-se com os de quarta geração, os de segunda com os de terceira, e assim por diante. Ou seja, a geração mais nova não elimina as anteriores. Quanto à terminologia família, ela não se afigura adequada, porque as famílias, ainda quando inseridas numa mesma sociedade, não se comunicam necessariamente entre si, podendo existir de modo equidistante. A palavra dimensão, por sua vez, também é imprópria, pois computa ideia de nível, posto, escalonamento, algo incompatível com os direitos humanos, que, por natureza, inadmitem qualquer hierarquia”.

¹³ Art. 6º - “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”.

positiva, e, dessa forma, são direitos mais difíceis de serem implementados¹⁴. Nesse sentido, afirma Norberto Bobbio (2004, p. 32): “Os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade”.

A diferença entre os direitos de primeira e de segunda geração reside na postura do Estado para garantir esses direitos. Assim, no que tange à primeira geração, o papel do Estado é de omissão, enquanto nos direitos de segunda geração o Estado adota uma postura ativa, ou seja, de implementador de direitos. Nesse ponto, uma observação é necessária: o fato de o Estado adotar uma postura principal passiva não significa que esse não possa ter uma postura secundária ativa em relação àqueles direitos. De igual modo, se o Estado possuir uma postura inicialmente ativa em relação a determinado direito, não implica que esse não possa ter uma postura secundária passiva. Exemplifica Flávio Martins (2017, p. 1050):

Por exemplo, no direito à vida, o dever principal do Estado é não tirar a vida das pessoas, mas terá como dever secundário proporcionar a todos uma vida digna (fazer). O mesmo se aplica aos direitos sociais. Por exemplo, ao prever o direito à moradia, o Estado tem o dever principal de fazer (proporcionar a moradia para todos), mas terá também o dever secundário de não fazer (não ferindo a propriedade em casos excessivos, como a penhora da pequena propriedade rural).

Por vezes, os direitos constam apenas simbolicamente nesses textos normativos, pois há ainda grande dificuldade de efetivá-los e implementá-los. Nesse sentido, Norberto Bobbio afirma: “uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva” (Bobbio, 2004, p. 32).

Nesse cenário, a falta de comprometimento do Estado em garantir a efetivação dos direitos impede a transformação social, que é, inclusive, objetivo fundamental previsto no texto constitucional (art. 3º, I, CF/88). Por conseguinte, os cidadãos precisam se socorrer muitas vezes ao Poder Judiciário¹⁵ para fazer valer esses direitos, por exemplo, com ações para garantir vaga em creche, receber do Estado algum procedimento ou medicamento para viabilizar seu direito à saúde etc.

Garantir a concretização dos direitos sociais não é uma tarefa fácil, pelo contrário, essa envolve muitas questões, como previsão legal, orçamento público, gestão de recursos e às vezes a

¹⁴ Bernardo Gonçalves Fernandes aponta: “tradicionalmente atribui-se à natureza das normas constitucionais sobre direitos sociais o status de normas programáticas, que são normas de baixa efetividade, demarcando-se muito mais planos políticos de ação, que o legislador e o administrador público deverão se comprometer do que verdadeiras obrigações jurídicas concretas” (Fernandes, 2018, p. 741-742).

¹⁵ A CF/88 no art. 5º, XXXV, prevê o direito fundamental de acesso à justiça: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

atuação do judiciário com as chamadas escolhas trágicas¹⁶ etc. Nesse sentido, os direitos sociais ficam condicionados à participação dos três poderes. O poder legislativo fica encarregado de legislar, fazendo a previsão legal dos direitos. Já o executivo maneja o orçamento público e faz a gestão dos recursos para implementar os direitos. O judiciário, por sua vez, aparece quando os outros poderes não conseguem materializar os direitos fundamentais e sociais e o jurisdicionado se vale do seu direito de acesso à justiça para auferir o direito material violado.

Neste artigo, os direitos a serem estudados são aqueles mais elementares para o ser humano ter uma existência minimamente digna, quais sejam, liberdades e direitos sociais. No que se refere à aplicabilidade de tais direitos, outra diferenciação é necessária: os direitos de liberdade (primeira geração) são autoaplicáveis, o que implica dizer que não necessitam nenhuma outra regulamentação normativa ou postura do Estado para sua efetivação; já os direitos sociais (segunda geração) possuem aplicação progressiva, ou seja, são implementados aos poucos, visando, principalmente, reduzir as desigualdades sociais e econômicas. Ensina Flávia Piovesan (2018, p. 269): “Se os direitos civis e políticos devem ser assegurados de plano pelo Estado, sem escusa ou demora – têm a chamada autoaplicabilidade –, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização progressiva”¹⁷.

No Brasil quem mais precisa de direitos sociais são aqueles mais pobres, mais necessitados. A titularidade desses direitos, segundo Jairo Néia Lima (2012, p. 118): “Visam, de forma mais veemente, aqueles cidadãos que não estão em condições plenas de exercitarem os seus direitos básicos, principalmente pela hipossuficiência econômica, educacional, cultural e outras”.

O texto constitucional elegeu uma quantidade generosa de direitos fundamentais e sociais, todavia, não deixou a cargo exclusivamente do Estado implementar tais direitos. A esse respeito, Jairo Néia Lima (2012, p. 130/131) comenta: “A Constituição de 1988 deu sinais de que esses direitos não seriam tarefas exclusivas do Poder Público, ou seja, dispôs em algumas normas uma nota de corresponsabilidade no tocante à sua concretização”. A esse respeito, citamos os artigos da CF/88: 194, que aponta a participação da sociedade na garantia da seguridade social; artigo

¹⁶ O STF no ARE 639337, relator Ministro Celso de Mello, aponta uma conceituação das “escolhas trágicas”: [...] 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. [...]”.

¹⁷ Conforme Flávio Martins (2017, p. 1058): “Possuem um caráter programático, prospectivo, exigindo por parte do Poder Público um “dever de meio”, ou seja, o dever de implantar políticas públicas capazes de cumprir o máximo possível, dentro dos limites fáticos, jurídicos e orçamentários de cada direito social”.

205, que menciona que a educação é dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade; artigo 227, atribuindo a responsabilidade à família e à sociedade de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes; e art. 230, que coloca a responsabilidade de amparar as pessoas idosas a cargo da família, da sociedade e do Estado.

Ainda nesse aspecto de implementação de direitos sociais e da promoção da justiça social, diz o art. 170, da CF/88: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios”. Assim, com um trabalho digno proporcionado pela iniciativa privada também é possível promover a justiça social, na medida em que são viabilizados os direitos sociais. Dessa forma, entendemos que esse papel é de toda a sociedade e não apenas do Estado. Nesse sentido, Antonio José Mattos do Amaral e Rogerio Sato Capelari (2016, p. 119) apontam: “Os direitos sociais e econômicos entrelaçam-se, pois sem empresas privadas não há trabalho, e sem trabalho, não se pode falar em valorização do trabalho humano e conseqüente promoção de sua dignidade humana”. Na perspectiva desses autores, temos que a implementação dos direitos sociais, apesar de progressiva, não deve ficar exclusivamente a cargo do Estado, posição essa que é corroborada pela própria CF/88, na medida em que ela também atribuiu aos demais atores sociais (sociedade, família e iniciativa privada) essa responsabilidade.

MÍNIMO EXISTENCIAL E RESERVA DO POSSÍVEL: COMO CONSAGRAR A JUSTIÇA SOCIAL?

A teoria do mínimo existencial tem sua gênese na Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial¹⁸. Nesse contexto, passa a existir uma valiosa discussão acerca da quantificação do que seria, se existia e no que corresponderia o mínimo existencial. O termo “mínimo existencial” deita suas raízes, portanto, em análises subjetivas daquilo que o ser humano essencialmente necessita para ter uma vida minimamente digna. Ainda nesse contexto pós-guerra, com as atrocidades e genocídios ocorridos no século passado, surgiu a expressão “dignidade da pessoa humana”¹⁹, que é outro princípio que reflete no mínimo existencial e propõe diretrizes mínimas para manter um

¹⁸ Sobre o estudo do mínimo existencial da doutrina jurídica pátria, “Esse assunto foi pela primeira vez abordado no Brasil no ano de 1989, por Ricardo Lobo Torres, no artigo *O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais*, publicado na Revista de Direito Administrativo, n. 177. Nesse texto, o autor afirma que o mínimo existencial dos direitos seriam “condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas” (Martins, 2017, p. 1053).

¹⁹ A doutrina jurídica aponta um surgimento muito mais antigo para o termo “dignidade da pessoa humana”, todavia a segunda guerra mundial aflorou muito mais a discussão do tema. De acordo com Valerio de Oliveira Mazzuoli (2015, p. 1041), “A segunda grande guerra, que ensanguentou a Europa entre 1939 a 1945, ficou marcada na consciência coletiva mundial por apresentar o ser humano como algo simplesmente “descartável” e destituído de dignidade e direitos”.

núcleo duro e intangível de direitos aos cidadãos. Por se tratar de conceitos abstratos e subjetivos na doutrina jurídica, não há um consenso exato que apresente no que consiste o mínimo existencial e o que está abarcado na dignidade da pessoa humana. Vale destacar que a CF/88 em seu art. 1º, III, consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil.

Há juristas brasileiros²⁰ que defendem que os direitos que correspondem ao mínimo existencial²¹ são: os direitos de acesso à educação, à moradia, à saúde, ao trabalho, à justiça, à previdência social, ao salário-mínimo etc. Todavia, não há consenso de todos os direitos que comporiam esse conceito.

Não se pode confundir, porém, direitos fundamentais e direitos sociais²² com os direitos que compõem o mínimo existencial. Diante disso, não são todos os direitos sociais que são exigidos judicialmente, sobretudo da forma pretendida pelo jurisdicionado; há limites a serem observados. Exemplificando, Flávio Martins (2017, p. 1056/1057) diz que “sob o pálio do "direito à educação", não posso requerer minha matrícula numa universidade pública; sob o manto do "direito à saúde", não posso exigir minha cirurgia plástica estética no exterior; alegando direito à segurança, não posso exigir que me seja colocado um policial em meu quintal etc.”.

O estudo do mínimo existencial, portanto, deve ser conjugado sob uma ótica ampla, buscando suas diretrizes na dignidade da pessoa humana e outros valores, pois, conforme Eduardo Cambi (2018, p. 508), “O conceito de mínimo existencial deve ser buscado no núcleo dos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, na cláusula do Estado Social e no princípio da igualdade”.

Stephen Holmes e Cass Sunstein²³ advertiram que todo direito que se encontra positivado na ordem constitucional demanda recursos do Estado. Diante dos direitos sociais, é certo que os dispêndios econômicos ficam ainda mais evidentes. Frente à atuação do Estado e dos limites orçamentários tem-se a dificuldade de implementação de alguns direitos, já que os recursos são finitos e as mazelas sociais, por sua vez, são infinitas. Destaca-se ainda que não apenas os direitos sociais custam dinheiro aos cofres públicos, mas os direitos de liberdade também²⁴.

²⁰ O mínimo existencial para Eduardo Cambi (2018, p. 511) “compreende um conjunto amplo de atividades voltadas à promoção da dignidade individual e social”.

²¹ Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 25): “De outra parte, os próprios direitos sociais específicos (como a assistência social, a saúde, a moradia, a previdência social, o salário mínimo dos trabalhadores, entre outros) acabaram por abarcar algumas das dimensões do mínimo existencial, muito embora não possam e não devam ser (os direitos sociais) reduzidos pura e simplesmente a concretizações e garantias do mínimo existencial, como, de resto, já anunciado”.

²² “Os direitos sociais são atualmente reconhecidos como modalidades dos direitos fundamentais, ao lado dos direitos individuais e coletivos, direitos políticos e direito de nacionalidade” (Martins, 2017, p. 1050).

²³ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York/London: W.W. Norton & Company, 1999.

²⁴ “Desde Cass Sunstein e Holmes e, no Brasil, Gustavo Amaral, Flávio Galdino, Fernando Scaff e Ingo Sarlet, por exemplo, sabe-se que os direitos individuais, inclusive os direitos tradicionalmente tidos como direitos de defesa, possuem também um custo” (Schier, 2016, p.114).

Sabendo que os direitos positivados constitucionalmente importam em custos para o Estado, nasce então a tese da reserva do possível. A expressão “reserva do possível”, segundo Cambi (2018, p. 497), “procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades sempre infinitas a serem supridas na implementação dos direitos”. Nessa perspectiva, essa teoria consiste no argumento estatal de insuficiência de recursos financeiros do Estado aptos a concretizar direitos²⁵. A reserva do possível apresenta contornos jurídicos e contornos fáticos. O aspecto jurídico está relacionado com a produção das normas constitucionais e o aspecto fático diz respeito ao orçamento financeiro e a disponibilidade dos recursos do Estado.

Dessa forma, a teoria do mínimo existencial representa uma ideia de que o Estado não pode se valer do argumento de que não possui capacidade econômica e financeira para garantir os direitos tidos por fundamentais, ou seja, no aspecto fático da reserva do possível²⁶. Entretanto, não se pode pensar que basta a simples concessão dos direitos sem observar o seu aspecto econômico. Nesse sentido, aponta Eduardo Cambi (2018, p. 497): “Não se ignora que a efetivação dos direitos sociais tem custo, não podendo nenhum controle judicial de políticas públicas ser prudente sem analisar os aspectos financeiros que a decisão pode causar”. A doutrina jurídica caminha no sentido de que os direitos fundamentais não podem ser vilipendiados pelo Estado sob o argumento de ausência de recursos financeiros. Nesse sentido, afirmam Antonio José Mattos do Amaral e Rogerio Sato Capelari (2016, p. 121): “A efetivação dos direitos constitucionais do indivíduo não podem de maneira nenhuma serem relativizados ou não concretizados pela desculpa que não há recursos suficientes, pois a própria Constituição já determina os valores que devem ser investidos”.

Nos casos em que os direitos que compõem o mínimo existencial não forem efetivados pelo Estado de forma administrativa, pode o cidadão se valer do seu direito de acesso à justiça e pedir ao juiz que determine ao Estado que lhe conceda o referido direito. Nessas situações, o juiz, analisando o caso concreto, decidirá e fundamentará a sua decisão (art. 93, IX, CF/88).

Acontece que em algumas situações a doutrina do direito vem apontando uma usurpação de competências pelo poder judiciário, já que esse assume a postura de legislador e executor das Leis²⁷, ferindo o princípio da separação de poderes. Bernardo Gonçalves Fernandes assevera:

²⁵ “A ideia de existência de uma cláusula da reserva do possível foi desenvolvida a partir da jurisprudência alemã, no início da década de 1970 do século passado. Diversas decisões do Tribunal Constitucional Alemão afirmavam, nessa época, que a efetivação dos direitos sociais a prestações materiais está sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que dependem de financiamento pelos cofres públicos” (Schier, 2016, p. 115).

²⁶ Assevera, atualmente, Paulo Ricardo Schier (2016, p.118), que há “um certo consenso no sentido de que a reserva do possível não pode ser invocada em face de situações em que esteja em jogo o mínimo existencial”.

²⁷ A esse respeito, o STF no Recurso Extraordinário 592581/RS, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 13/08/2015 (repercussão geral), Info 974 decidiu que: “É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais

“Ora, contra tal postura ‘ativista’ assumida pelo Judiciário não se quer defender um ‘passivismo’ (cego e insensível a determinados contextos); mas sim deixar claro que sempre haverá uma finitude de recursos públicos, que não pode ser desconsiderada” (Fernandes, 2018, p. 746).

São diversos fatores, portanto, que recaem sobre a ineficácia dos direitos sociais e da garantia do mínimo existencial. Primeiro, o legislativo criando leis com aplicação programática; segundo, o executivo gerindo mal os recursos (isso sem entrar no debate da corrupção); terceiro, o Estado se utilizando da tese da reserva do possível a fim de não viabilizar alguns direitos fundamentais; quarto, um país de dimensões continentais, com uma população de mais de duzentas milhões pessoas, com desigualdades sociais e econômicas gigantescas que perpetuam as desigualdades e impedem mudanças; quinto, um diálogo de usurpação de um poder na esfera do outro, desrespeitando o princípio da separação de poderes; e sexto, o judiciário por vezes tendo que fazer escolhas trágicas de um direito em detrimento do outro, por não haver possibilidade fática de concretizar mais de um direito de igual importância ao mesmo tempo.

A TEORIA DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE E A CONTRIBUIÇÃO DE RAWLS

Retomando a ideia central do que foi apresentado até o momento, em síntese, o ordenamento jurídico brasileiro consagra diversos direitos (fundamentais e sociais) aos cidadãos. Alguns direitos sociais compõem o conceito de mínimo existencial, todavia, nem sempre esses direitos são conferidos de plano pelo Estado. O cidadão, então, aciona o Judiciário para pleitear essas prestações materiais básicas e, em contrapartida, o Estado, no polo passivo da ação, apresenta a tese da reserva do possível, alegando insuficiência de recursos, a fim de não concretizar o direito correspondente ao mínimo existencial do cidadão.

No contexto dessa discussão, que envolve o mínimo existencial e a reserva do possível, trataremos alguns aspectos do pensamento do filósofo norte-americano, John Rawls (1921-2002), e a sua teoria da justiça como equidade, de modo a pensar como tal teoria poderia contribuir para o debate em questão.

A ideia de cooperação social será central no pensamento de Rawls, para que possamos ter uma melhor compreensão de sua concepção de sociedade. A sociedade, na perspectiva de Rawls, é compreendida com um sistema de cooperação social e as pessoas que dela participam são tomadas como cooperadores sociais ao longo de suas vidas. Desse modo, todos contribuem para o cumprimento das regras de conduta estabelecidas, para que possam obter benefício mútuo, sendo

para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes”.

beneficiados por esse sistema. Nesse sentido, “[...] a cooperação social torna possível uma vida melhor para todos do que qualquer um teria se dependesse apenas dos próprios esforços” (Rawls, 2008, p. 5).

O problema da justiça se coloca, no entanto, sempre que há escassez de recursos e quando não há acordo sobre como tais recursos devem ser distribuídos. É nessa perspectiva que o autor trata da necessidade de se pensar em princípios de justiça, que possam indicar a decisão a ser tomada em situações de moderada escassez de recursos em que não há acordo sobre como deve se proceder em relação à sua distribuição. Para o estabelecimento de princípios de justiça, Rawls lança mão do artifício representativo da posição original e recorre ao véu de ignorância, estratégias essas que lhe permitem defender a escolha de princípios a partir de uma perspectiva imparcial de escolha. Na escolha realizada na hipotética posição original, Rawls defende que sejam elencados bens primários básicos²⁸, que serão a base para a construção dos princípios de justiça.

Os princípios de justiça propostos pela teoria da justiça como equidade serão dois, sendo o primeiro o princípio da igual liberdade, de acordo com o qual: “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos” (Rawls, 2008, p. 376). Já o segundo princípio é dividido em duas partes, sendo o princípio da diferença (primeira parte) e o princípio da igualdade de oportunidade (segunda parte). De acordo com esse princípio,

As desigualdades econômicas e sociais devem ser dispostas de modo a que tanto:

- (a) se estabeleçam para o máximo benefício possível dos menos favorecidos que seja compatível com as restrições do princípio da poupança justa, como
- (b) estejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades (Rawls, 2008, p. 376).

Seguindo o raciocínio do filósofo, o primeiro princípio pressupõe o estabelecimento de uma lista de liberdades básicas, dentre as quais estão:

[...] a liberdade política (o direito ao voto e a exercer cargo público) e a liberdade de expressão e de reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; a liberdade individual, que compreende a proteção contra a opressão psicológica, a agressão e a mutilação (integridade da pessoa); o direito à propriedade pessoal

²⁸ Os bens primários básicos são aquelas coisas imprescindíveis para a realização dos planos de vida das pessoas. Embora os planos de vida das pessoas variem por conta de suas capacidades, desejos e metas, todos requerem, no entanto, de certos bens primários para a execução desses planos. Na obra *Uma teoria da justiça*, os bens primários aparecem como categorias amplas: “[...] direitos, liberdades e oportunidades, bem como renda e riqueza” (Rawls, 2008, p. 110). Em *O liberalismo político*, no entanto, Rawls menciona cinco classes de bens primários, quais sejam: “a. As liberdades fundamentais (liberdade de pensamento, liberdade de consciência etc.) [...]. b. A liberdade de movimento e de livre escolha da ocupação, contra um pano de fundo de oportunidades variadas [...]. c. As capacidades e prerrogativas de posições e cargos de responsabilidade [...]. d. Renda e riqueza, entendidos em sentido amplo, como meios polivalentes (que têm um valor de troca) [...]. e. As bases sociais do autorrespeito [...]” (Rawls, 2011, p. 365).

e a proteção contra prisão e detenção arbitrárias, segundo o conceito de Estado de Direito (Rawls, 2008, p. 74).

O primeiro princípio é denominado “princípio da igual liberdade” porque pressupõe que as regras que definam as liberdades básicas se apliquem igualmente a todas as pessoas, além de que devem ser o mais extensas possíveis, ou seja, devem permitir “[...] a mais abrangente liberdade compatível com uma liberdade semelhante para todos” (Rawls, 2008, p. 77).

O segundo princípio é composto de duas partes: a primeira parte diz respeito à distribuição da riqueza e do rendimento que, embora não tenha que ser igual para todos, deve ocorrer de modo que beneficie a todas as pessoas, sobretudo as menos favorecidas, desse modo maximizando as expectativas dos que se encontram na pior situação. A segunda parte do segundo princípio trata das diferenças de autoridade e responsabilidade, buscando garantir que sejam acessíveis a todas as pessoas.

Com relação ao segundo princípio, é importante destacarmos que Rawls concebe os bens naturais como um bem comum a ser compartilhado. Nesse sentido, compreende que a condição em que as pessoas nascem é uma espécie de loteria natural, não sendo elas merecedoras de seus talentos, capacidades ou da situação econômica e social – de maior ou menor privilégio – em que se encontram²⁹. Embora compreenda que as pessoas não são merecedoras de seus talentos naturais, ou de viverem numa situação melhor que as demais, isso não implica, entretanto, que as distinções decorrentes das contingências devam ser simplesmente ignoradas. De outro modo, Rawls compreende que aqueles que são naturalmente beneficiados devem utilizar suas habilidades de modo a contribuir para cobrir os custos de formação e educação, além de estimular o aprendizado, dos que se encontram em condições desfavoráveis.

Na medida em que a sociedade é tomada como sistema de cooperação social, temos presente a ideia de que as pessoas que participam da sociedade fazem reivindicações mútuas, tendo em vista as regras sociais que são publicamente reconhecidas. Nessa perspectiva, a justiça ou injustiça não é atribuída à condição, nem mesmo às ações das próprias pessoas, mas às instituições básicas, que são responsáveis pela garantia de um sistema social justo, que estabelece aquilo a que as pessoas têm direito. As instituições que compõem a estrutura básica da sociedade são aquelas responsáveis pela garantia dos direitos fundamentais e o cumprimento dos deveres, além das instituições que promovem a distribuição dos recursos econômicos e sociais oriundos da sociedade como sistema de cooperação social. A preocupação de Rawls é de que a estrutura básica da sociedade seja organizada de tal forma que se neutralizem os efeitos decorrentes das contingências,

²⁹ “[...] Ninguém merece seu lugar na distribuição dos talentos naturais, assim como ninguém merece o seu ponto de partida na sociedade” (Rawls, 2008, p. 387).

garantindo benefícios aos menos afortunados. Desse modo, “a ideia é reparar o viés das contingências na direção da igualdade” (Rawls, 2008, p. 120). O autor defende que as desigualdades de nascimento e as capacidades naturais não são resultado do mérito e que, para que as pessoas tenham igualdade de oportunidade é necessário que as instituições que formam a estrutura básica sejam dispostas de modo a dar mais atenção aos que nasceram em condições menos favoráveis. Nessa perspectiva, recorrendo ao segundo princípio, Rawls afirma ser justificável, por exemplo, um investimento maior na educação das pessoas com menos capacidade intelectual do que para os que têm maior capacidade, ao menos nos primeiros anos da formação escolar.

Embora Rawls não trate diretamente do tema do mínimo existencial e da reserva do possível, sua teoria da justiça pode nos ajudar a refletir sobre a necessidade de garantia de bens sociais primários, ou de condições básicas para que as pessoas possam realizar seus planos de vida, independente de suas capacidades, de seus talentos (ou da falta deles) e de sua condição social e econômica. Para o autor, a estrutura básica deve ser tomada como composta de duas partes: a primeira possui aspectos que são definidores e garantidores das iguais liberdades básicas (corresponde ao primeiro princípio ou à primeira geração de direitos fundamentais), enquanto a segunda parte diz respeito aos aspectos relacionados com as desigualdades econômicas e sociais (corresponde ao segundo princípio ou à segunda geração de direitos fundamentais). Nesse sentido, as instituições que compõem a estrutura básica da sociedade desenvolvem a tarefa de garantir os direitos fundamentais a todos os cidadãos, além de atuar no desenvolvimento e realização de oportunidades, e promover a distribuição dos recursos econômicos e sociais.

Embora tome como ponto de partida a escassez de recursos e a divergência sobre o modo como devem ser distribuídos tais recursos, Rawls não se limita a propor a garantia de um mínimo existencial para as pessoas. Mais do que isso, a perspectiva da justiça como equidade propõe uma mudança estrutural na sociedade a partir da organização das instituições básicas que compõem a estrutura básica, influenciando diretamente nas oportunidades e nas condições de vida das pessoas. Ao propor que os cargos e posições sociais devem ser acessíveis a todos, numa condição de igualdade equitativa de oportunidades, Rawls está defendendo uma mudança na condição das pessoas, que deve ocorrer através do investimento na educação de todos, por exemplo, com um aporte maior de recursos aos menos favorecidos por suas circunstâncias sociais e econômicas. Somado ao princípio da igualdade de oportunidades, o princípio da diferença propõe uma lógica inversa à que estamos acostumados nas sociedades capitalistas: ao invés dos recursos públicos derivados da organização social e da vida em sociedade serem garantidos aos que têm melhores condições de vida, a aplicação desses recursos de forma desigual só pode ser justificada quando

ocorrer em prol dos menos favorecidos, de modo a alterar sua condição econômica e social. O resultado, na perspectiva do autor, é uma sociedade mais justa e equitativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos fundamentais e sociais são frutos de muita luta histórica ao longo dos tempos. Embora haja a sua previsão normativa, nem sempre sua efetividade é alcançada e, por vezes, quem mais sofre são aqueles que mais necessitam, uma, porque desconhecem seus direitos, duas, porque não conseguem ter o acesso à justiça para pleitear tais direitos, três, porque nem sempre receberam uma decisão favorável do judiciário, que pode receber do Estado a justificativa da reserva do possível. Infelizmente, o Brasil ainda não consegue implementar todos os direitos, nem mesmo aqueles correspondentes ao mínimo existencial. Nesse cenário, são importantes os ensinamentos de Rawls, principalmente por não se limitar a traçar um “mínimo existencial” para a existência digna.

Para que se possa combater as desigualdades sociais e manejar eficazmente a escassez de recursos é necessário que haja uma correta distribuição desses, de modo que todos saiam beneficiados, especialmente aqueles mais necessitados; para isso, John Rawls nos ilumina com seus dois princípios de justiça.

Com sua teoria amparada na posição original e no véu da ignorância, a escolha dos princípios de justiça será a norteadora para que as instituições que fazem parte da estrutura básica da sociedade garantam os direitos dos indivíduos, bem como promovam a distribuição consciente dos recursos. Nessa perspectiva, Rawls nos conduz a pensar numa mudança estrutural da sociedade, para que tenhamos menos diferenças sociais. Dessa forma, as instituições que compõem a sociedade seriam responsáveis por contribuir nessa mudança estrutural, tanto prevendo e concretizando direitos, quanto de fato promovendo a equidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antonio José Mattos; CAPELARI, Rogerio Sato. A ordem econômica constitucional como proporcionadora da máxima eficácia dos direitos sociais: o desenvolvimento da cidadania possibilitado pelos deveres fundamentais. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 109-134, Jul/Dez 2016.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. *Constituição federal de 1988*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3685 - DF. Parte Recorrente Conselho federal da ordem dos advogados do Brasil. Parte Recorrida Congresso Nacional. Relatora Ministra Ellen Gracie, 22 mar. 2006. Diário da Justiça Eletrônico 10 ago. 2006.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Ação Direta de Inconstitucionalidade 939 - DF. Parte Recorrente Confederação nacional dos trabalhadores no comércio - CNTC. Parte Recorrida Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Ministro Sydney Sanches, 15 dez. 1993. Diário da Justiça Eletrônico 18 mar. 1994.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário 592581 - RS. Parte Recorrente Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Parte Recorrida Estado do Rio Grande do Sul. Relator Ministro Cristiano Zanin, 13 ago. 2015. Diário da Justiça Eletrônico 01 fev. 2016.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário com agravo 745745 - MG. Parte Agravante Município de Belo Horizonte. Parte Agravada Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator Ministro Celso de Mello, 02 dez. 2014. Diário da Justiça Eletrônico 19 dez. 2014.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário com agravo 639337 - SP. Parte Recorrente Município de São Paulo. Parte Recorrida Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Ministro Celso de Mello, 23 ago. 2011. Diário da Justiça Eletrônico 15 set. 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2018.

SCHIER, P. R. Direitos fundamentais e reserva do possível: dilemas no contexto constitucional brasileiro. In: COMPLAK, Krystian; MALISKA, Marcos Augusto (Orgs). *Polska i Brazylia: democracia e direitos fundamentais no constitucionalismo emergente*. Curitiba: Juruá, 2016, p.113-120.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York/London: W.W. Norton & Company, 1999.

LIMA, Jairo Néia. *Direito fundamental à inclusão social*. Curitiba: Juruá, 2012.

MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2017.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2015.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução: Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de; et al. *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.