

**A reserva do possível: a falta de recursos financeiros do estado como justificativa para não implementação dos direitos sociais e sua ocorrência em tempos de pandemia**

**The reserve of possible: the lack of financial resources of the state as a justification for non-implementation of social rights and their occurrence in pandemic times**

DOI:10.34117/bjdv7n8-255

Recebimento dos originais: 10/07/2021

Aceitação para publicação: 11/08/2021

**Iasmin Brito dos Santos Sousa**

Graduanda de Bacharelado em Direito

Instituição: Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA

Av Alcindo Cacela, 980 – CEP 66.065-217

**Maraia Andréa Fonseca das Chagas**

Graduanda de Bacharelado em Direito

Instituição: Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA

Av Alcindo Cacela, 980 – CEP 66.065-217

Email: andreachagas97@gmail.com

**Thiago Alves Feio**

Doutorando em Direito na UFPA. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo CESUPA (2018). MBA em Direito e Processo do Trabalho (FGV). MBA em Gestão Empresarial

(FGV). Graduação em Direito e Engenharia da Computação

Professor do Curso de Bacharelado em Direito - CESUPA

Instituição: Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA

Av Alcindo Cacela, 980 – CEP 66.065-217

Contato: thiagoalvesfeio@hotmail.com

**Andréa Cristina Marques de Araújo**

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Fernando Pessoa (Porto-Portugal).

Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Especialista em Sistemas de Informação pelo Centro Universitário do Pará

Professora do Curso de Bacharelado em Direito - CESUPA

Instituição: Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA

Av Alcindo Cacela, 980 – CEP 66.065-217

email andreacristinamaraujo@gmail.com.

**RESUMO**

O artigo visa discutir por meio de uma perspectiva econômica e administrativa a limitação dos recursos materiais fornecidos pelo Estado e questionar a efetivação instruída ao fato da necessidade desses recursos, que por sua vez são restringidos e condicionados à sua capacidade financeira. Essa limitação é condicionada em maior ou menor grau e cerceia o exercício de direitos fundamentais podendo gerar a continência de proteção e

efetivação. Porém se há um gasto além do aprovado para o orçamento público, como ocorreu em meio a situação pandêmica do COVID-19, um caso de inconstitucionalidade pode ocorrer, além de causar déficits e problemas administrativos, então, o Estado pode se eximir?

**Palavras-chave:** Limitação. Efetivação. Capacidade Financeira. Direitos Fundamentais. Situação pandêmica.

## ABSTRACT

The article aims to discuss, through an economic and administrative perspective, the limitation of the material resources provided by the State and to question the effectiveness instructed to the fact of the need for these resources, which in turn are restricted and conditioned to its financial capacity. This limitation is conditioned to a greater or lesser degree and limits the exercise of fundamental rights, which can generate contiguity of protection and effectiveness. However, if there is an expenditure beyond that approved for the public budget, as occurred in the middle of the pandemic of COVID-19, a case of unconstitutionality may occur, in addition to causing deficits and administrative problems, then, can the State exempt itself?

**Keywords:** Limitation. Effectiveness. Financial Capacity. Fundamental Rights. Pandemic.

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto atual, sendo um cenário atípico pandêmico, causado por uma nova espécie de coronavírus, diversas são as críticas aos impactos causados com essa realidade, que causa diretamente grandes gastos governamentais para conter custos de saúde pública e queda de níveis comerciais e industriais. E com isso, a economia brasileira entrou em colapso e tornou-se necessário escolhas trágicas para manter os serviços, utilizando a teoria da reserva do possível.

Esta reserva está diretamente ligada com a ideia do mínimo existencial, visto que ele põe limites à efetivação dos direitos fundamentais, que por sua vez, está previsto da Constituição de 1988, artigo 5º (BRASIL, 1988).

Com o passar do tempo, foi se reafirmando a necessidade de uma política pública que assegura esses direitos humanos, e mesmo com o texto constitucional prevendo, não deixam de existir os problemas ligados à precariedade e à ausência de políticas de eficiência da administração pública, que não podem ser justificados pela ausência de recursos, já que o Estado está obrigado a garantir o mínimo existencial.

Outrossim, violar tal princípio seria divergir da própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), de acordo com o artigo 7º, IV, o qual se refere ao mínimo existencial, dado como o conjunto de bens e utilidades básicas imprescindíveis para uma vida com

dignidade, tais como a saúde, a moradia e a educação fundamental. Além de ser uma omissão do Estado na concretização de direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, a pergunta problema do estudo se apresenta da seguinte forma: Em que medida a alegação da reserva do possível, por parte da administração pública, apresenta-se como argumento razoável para justificar a ineficiência ou ausência de políticas públicas na efetividade dos direitos fundamentais na crise pandêmica causada pela COVID-19?

No plano metodológico, o presente trabalho objetiva fazer uma análise do princípio da reserva do possível por meio de um método dedutivo sendo a pesquisa classificada quanto a sua natureza como uma pesquisa básica e quanto aos objetivos como exploratória, utilizando como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica (GIL, 1999 *apud* ARAÚJO; GOUVEIA, 2019), partindo da averiguação de artigos científicos e livros que discutem o assunto, bem como aspirar à eficiência das políticas públicas e o conteúdo econômico e, conseqüentemente, elencar os problemas enfrentados para a concretização do atendimento básico para os seres humanos.

A pesquisa tem como objetivo principal ressaltar que existem direitos previstos na Constituição e eles devem ser respeitados por todos, principalmente com a ajuda de recursos estatais e com especial enfoque no que tange ao emergente estudo da reserva do possível, visando os impactos causados pelo vírus do COVID-19 no contexto de pandemia e assim satisfazer o interesse coletivo e para isso, será utilizada uma abordagem qualitativa a partir da averiguação de artigos científicos e livros que discorrem as questões relacionadas, além de casos concretos para um melhor entendimento das ideias abordadas.

A resposta a esse questionamento está intrinsecamente ligada ao que se possa entender como eficácia e efetividade dos direitos sociais. Para esse fim, o tema entrará em tópicos que mostram o surgimento do princípio; num primeiro momento, haverá de ser tecido o contexto histórico de como surgiu o princípio da reserva do possível para que se possa compreender a origem da percepção na importância do mesmo.

Consoante a isso, a manifestação do que seriam os direitos fundamentais e o motivo pelos quais devem ser respeitados, principalmente pelo fato de inexistir Estado Democrático de Direito sem direitos e garantias fundamentais, já que verifica-se que a principal fonte de violações está relacionada ao fato de que tanto as medidas engendradas

e concretamente aplicadas ainda que com o escopo de proteger a saúde e vida da população, quanto omissões, envolvem restrições aos direitos e garantias do cidadão.

Entretanto, ressaltando a querela da existência de um limite orçamentário que baliza a realização dos direitos, elencando que eles possuem um preço e os recursos são escassos, não conseguindo suprir todas as necessidades, o que resulta em escolhas drásticas.

E assim, mostrar em situações concretas e atuais, como funciona na prática e quais as dificuldades encontradas para que seja feita a melhor escolha para que os direitos sejam eficientemente resguardados. Além de, por fim, manifestar argumentos negativos e positivos encontrados no assunto.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO

O princípio da reserva do possível surgiu no Tribunal Constitucional Federal Alemão, em meados dos anos 1970. Nesse momento, discutia-se o acesso às universidades de Baviera e Hamburgo e suas oportunidades limitadas, e por isso alguns estudantes pleitearam acesso às vagas do curso de Medicina das universidades públicas, visto que estava previsto nas leis que o acesso era universal e não as obtiveram.

Com as reivindicações geradas por esse acontecimento, as proporções tomadas tornaram-se judiciais, dado que estaria respaldado pelo mínimo existencial, uma vez que com a Constituição de 1988, os direitos sociais, como o acesso à educação começaram a possuir exigibilidade e a corte alemã utilizou o argumento do *numerus clausus*, pois não havia quantidade suficiente de laboratórios naquelas universidades para atender toda a demanda, ou seja, o exercício do direito está condicionado às condições materiais licitadas que o Estado possui para disponibilizá-lo. A compreensão é que os recursos do Estado sempre serão limitados, e pelo critério da razoabilidade, o Estado não estaria obrigado a cumprir, pois o dinheiro não é infinito, inesgotável, mas não quer dizer que são escassos.

Com a ideia de instruir o contexto, tem-se as palavras de Sarlet (2012, p.389):

Para além disso, colhe-se o ensejo de referir a decisão da Corte Constitucional Federal da Alemanha, que, desde o paradigmático caso *numerus clausus*, versando sobre o direito de acesso ao ensino superior, firmou jurisprudência no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável.

Por outro lado, o princípio da Reserva do Possível é visto como uma falácia decorrente de um Direito Constitucional Comparado equivocadamente, na medida em que a situação social brasileira não pode ser comparada àquela dos países membros da União Europeia.

Conforme Dantas (1996), a doutrina estrangeira tem dado grandes contribuições ao direito brasileiro, proporcionando indiscutivelmente consideráveis avanços na literatura jurídica nacional, todavia o autor deixa claro que é discutível e de duvidosa pertinência o traslado de teorias jurídicas desenvolvidas em países de bases cultural, econômica, social e históricas próprias, para outros países cujos modelos jurídicos estão sujeitos a condicionamentos socioeconômicos e políticos completamente diferentes.

Os institutos jurídicos-constitucionais devem ser compreendidos a partir da história e das condições socioeconômicas do país em que se desenvolveram, sendo impossível “transportar-se um instituto jurídico de uma sociedade para outra, sem se levar em conta os condicionamentos a que estão sujeitos todos os modelos jurídicos” (DANTAS, 1996, p. 66).

Como por exemplo, nos casos mais extremados, o custo de saúde com valor excessivo, quando uma pessoa pleiteia que o Estado arque, ele responde com o orçamento da reserva do possível, privando pessoas de ajuda, entra com ação e o judiciário determina o Estado para custear o tratamento. Tem-se, então, uma postura de ativismo judicial (postura ativa do poder judiciário que passa a incidir em questões que vão além do seu escopo regular, afetando outras políticas e a atuação de outros poderes), que profere para o Estado como utilizar o recurso. Isso gera certas questões desse conflito: o Estado não pode se eximir na teoria, mas na prática, sim. O Estado pode realocar os recursos violando o direito de outros sujeitos na prática, mas na teoria não.

Em suma, o Estado possui o dever de apurar a existência fática e a possibilidade jurídica de seus recursos visando a garantia das prestações de saúde, desta forma, a reserva do possível serve de parâmetro para o cumprimento dos direitos.

### **3 DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dimoulis e Martins (2007) dispõem-se que ao falar em direitos fundamentais, o Estado, o indivíduo e o texto normativo regulador da relação entre Estado e indivíduos devem estar presentes e sustentam que, sem a existência do Estado, esses direitos não poderiam ser garantidos e cumpridos.

Os direitos e as garantias despontam desde o nascimento de todos os seres humanos, não sendo uma concessão do Estado. A constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, proporciona um regime político democrático no Brasil e assim garante as liberdades positivas aos indivíduos e os deveres do Estado, limitando-o em suas ações e deliberações e objetivando à igualdade social.

Como explica Marinela (2016, p. 23):

[...] o Poder Público não pode se eximir de suas obrigações com fundamento no princípio da reserva do possível; e mais, o mínimo existencial, condição de sobrevivência para qualquer ser humano, tem que ser prestado, não tendo o ente como escapar. Além disso, a sua obrigação de aumentar a disponibilidade orçamentária para viabilizar a ampliação de seus serviços também não pode ser afastada.

E também nas palavras de Marmelstein (2011, p.449):

Os princípios fundamentais passam a irradiar seus efeitos sobre todos os ramos do direito e sobre todo o sistema jurídico, possuindo força normativa para limitar e fundamentar qualquer decisão do Estado.

Há princípios jurídicos básicos que justificam a existência dos direitos fundamentais, que seria o princípio da dignidade humana, que deve reconhecer todos os seres humano só pelo fato de serem humanos, como consta no art. 1º da Constituição Federal de 1988, inciso III, que busca a equidade na justiça brasileira e o princípio do Estado de Direito, encontrado no art. 1º, caput da Constituição Federal, que seria a submissão (dos governantes e dos cidadãos) ao império da lei; a separação de poderes e a garantia dos direitos fundamentais.

Ao verificar os direitos fundamentais, o problema da decidibilidade dos conflitos se faz presente ao demandar do Estado prestações materiais, pois têm um inegável conteúdo econômico, que acaba por influenciar sua efetividade, e apesar do Estado ter como obrigação realizar somente o que está dentro dos seus limites orçamentários, mesmo na escassez ou até na inexistência de recursos, o Estado não se escusa do dever de garantir os direitos fundamentais previstos na Constituição.

Assim, para a prestação do direito social, deve-se levar em consideração, além da disponibilidade financeira do Estado e do possível beneficiário do serviço, a importância do direito a ser garantido, para que sejam salvaguardados os direitos a quem mais necessita, considerando, para tanto, o mínimo existencial; devendo o eventual impacto trazido pela reserva do possível ser reduzido pelo controle das decisões políticas quanto

à alocação de recursos e à transparência das decisões, de modo a viabilizar o controle social sobre a aplicação dos recursos alocados no âmbito do processo político.

Nesse ponto, é possível analisar o preceito da reserva do possível e entender as restrições dessa teoria. Ocorre que todas as despesas do Estado estão limitadas pela legislação, de modo que o Estado não pode realizar, por si, investimentos para os quais não haja recursos suficientes.

#### 4 O LIMITE ORÇAMENTÁRIO

Há um limite do orçamento, que é uma expressão utilizada pelos economistas, ilustrado de maneira reveladora por Amartya Sen (2006, p. 7-8):

[...] “onipresente”, pois “o fato de que cada consumidor deva fazer suas escolhas não significa que não existam limites orçamentários, mas simplesmente que a escolha deve ser feita internamente ao limite orçamentário ao qual cada indivíduo deve adequar-se. Aquilo que vale para a economia elementar vale também para a decisão política e social de alta complexidade.

Esse processo pretende organizar os gastos e investimentos do planejamento do setor público, que serão feitos com base nos recursos disponíveis para que a implementação se torne eficiente e eficaz. Ele versa sobre a autorização do Poder Legislativo e a pressuposição do poder executivo, como está determinado no artigo 165 da Constituição Federal/88.

Deverá compreender as prioridades da administração pública federal e deverá seguir o princípio da transparência pública, para que seja comparado o valor da despesa com o valor disponível. Tendo como base o entendimento do jurista Mello (2010, p.114):

O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Este limite está diretamente relacionado à efetivação dos direitos fundamentais ao ponto que são necessários os recursos financeiros, como já visto anteriormente, para a execução, assim, exigindo do Estado uma política econômica que seja capaz suportar as necessidades. Porém, há a carência de recursos, exercendo seu papel pelo princípio da razoabilidade, que seria o limite para a discricionariedade do administrador, que deve

obedecer aos critérios aceitáveis do ponto de vista racional, conduzindo a ideias de adequação e necessidade.

Em casos de escassez moderada, que é quando não se tem recursos e os benefícios que resultam da cooperação social em uma sociedade, a solução seria o sistema de preços. Esse é um método de comunicação e coordenação que garante que os preços estejam sempre em níveis que tendem a equilibrar oferta e demanda.

Desse modo, depreende-se que mesmo quando há uma prestação razoável, o Estado só precisa estar obrigado oficialmente se forem necessários os recursos, e aí entra o termo, utilizado por Ricardo Lobo (2009), da reserva do financeiramente possível. Justamente por questões de prioridades e escolhas para a distribuição dos recursos disponíveis, almejando atingir as necessidades e interesses individuais, sendo essa distribuição competente ao Estado de Direito e ao Legislador democrático.

Em contrapartida, como uma questão tão importante, e que atinge várias pessoas no que tange aos seus direitos fundamentais, como eles serem escolhidos por uma maioria parlamentar? E por isso, Fernanda Dias Menezes de Almeida (2003) tange que, mais uma vez se trata do parlamentar assumir que faz parte dos encargos da representação exteriorizar suas posições, em tudo o que respeite ao que é de interesse público, mesmo em situações mais delicadas, em que possa sentir-se pouco à vontade, por poder ferir a suscetibilidade de seus pares (como no julgamento de um deles) ou do governo (quando entender necessário rejeitar o veto). Afinal, são os ossos do ofício. Por isso mesmo é que a coragem deve constar da bagagem dos representantes.

## 5 CUSTO DOS DIREITOS

Trata-se da relação existente entre o custo de implementação e sua significação social, dos direitos e seus importes. Para a concretização dos direitos que são garantia das pessoas, é necessário que haja uma demanda pública, de um desígnio do Estado e se não for possível atender a todos, fere as liberdades tanto individuais quanto coletivas. Assim sendo, poder ser considerada uma omissão do Poder Público (SILVA, 2005).

A fim de estabelecer uma efetividade da exigibilidade, em um caso concreto que se leve em consideração que o limite orçamentário é menor que o ideal para que atenda toda a população, poder-se-á sobrevir a imposição de gastos públicos. Apesar disso, ao analisar a situação da Administração pública, é visto como uma querela a se enfrentar, já que para dispor todos os recursos necessários, seria preciso retirar de uma outra tutela.

Alinha-se diretamente com o posicionamento de Pinto Junior (2005) que tem como certo a Constituição, tampouco a legislação complementar, definem expressamente a natureza do preceito que fixa a despesa na Lei Orçamentária Anual. Valendo dizer que se trata de mera autorização para realização das despesas orçadas por parte do gestor público ou, ao contrário, configura-se autêntica obrigação de gasto para implementação dos programas e projetos contemplados com recursos específicos no orçamento aprovado. A despeito da omissão normativa, prevalece o entendimento jurídico de que o orçamento brasileiro possui caráter apenas autorizativo em relação às despesas nele previstas, não havendo imposição legal para sua efetiva realização.

É possível citar também o entendimento de Valdecir Pascoal (2008), já que para ele, embora a autorização orçamentária seja o principal requisito para a realização dos dispêndios públicos, o fato de determinada despesa estar prevista na Lei Orçamentária não obriga o governante a efetivá-la, a realizá-la.

O orçamento é uma autorização formal e um instrumento de planejamento, cabendo ao governante, diante de situações imprevistas ou excepcionais, sobretudo quando se depara com escassez de recursos públicos, dar prioridade a determinadas despesas. Com efeito, a lei orçamentária constitui um pré-requisito para a realização das despesas públicas, mas ninguém poderá exigir, a qualquer custo, a efetivação de determinada despesa.

Sendo assim, pode-se ter como base o que Alexy (2015) disserta sobre a problemática estatal e para ele, nesse sentido, o cumprimento dos postulados do estado de direito social causa poucos problemas quando um equilíbrio econômico cuida disto, que todos os cidadãos mesmos ou por sua família estejam dotados suficientemente. Quanto menos isso é o caso, tanto mais os direitos fundamentais sociais pedem redistribuição. Disso existem duas formas fundamentais.

A primeira existe quando o estado, por impostos ou outros tributos, proporciona-se o dinheiro que é necessário para cuidar do mínimo existencial dos carecidos. O dever de pagar impostos, porém, intervém em direitos fundamentais. Duvidoso é somente quais são eles: o direito de propriedade ou a liberdade de atuação geral. Como o estado nunca cobra impostos somente para a finalidade do cumprimento de postulados estatal-sociais, não é oportuno citar imediatamente os direitos fundamentais sociais para a justificação dessa intervenção.

Ao contrário, a cobrança de impostos serve imediatamente só à produção da capacidade de atuar financeira do estado. A capacidade de atuar financeira do estado é,

bem genericamente, um pressuposto de sua capacidade de atuar. O estado social pede que ela seja consideravelmente ampliada. A segunda forma da redistribuição estatal-social não sucede por tesouros públicos, que antes por impostos ou outros tributos foram enchidos, mas diretamente de um para outro cidadão.

Diante desse ponto de vista de que as necessidades humanas são infinitas e os recursos públicos escassos, urge a necessidade de se fazerem escolhas alocativas visando priorizar situações para realização dos direitos. Por isso Cass Sunstein e Stephen Holmes (1999), professores militantes nos Estados Unidos da América, fizeram um estudo dedicado à questão dos custos dos direitos na obra *The cost of rights*. Nela, eles demonstram que em suas concepções todos os direitos são positivos, até mesmo aqueles tipicamente individuais, e então, necessariamente, para que ocorra uma efetivação, deve haver algum tipo de prestação pública.

Ao levar em consideração a linha de raciocínio de que todos os direitos serem positivos, concluem que além de ser um exercício de responsabilidade e que são consequências de uma opção social, quando existe a ausência de recursos, fere-se diretamente os direitos de liberdade previstos na Constituição de 1988. Em suma, na concepção dos autores, inexistem direitos e liberdades que sejam completamente privadas

A partir de uma visão descritiva, ou seja, inquieta ao dirimir o funcionamento dos sistemas jurídicos, analisando qual o fundamento de validade dos direitos e como são operacionalizados, e quando reconhecidos, possuem a possibilidade de se utilizarem dos remédios jurídicos previstos no ordenamento. Apesar disso, o Estado atua para assegurar esses direitos, arrematando, nas palavras deles “os direitos somente podem ser prestados onde haja orçamento suficiente, afinal, tomar os direitos a sério significa tomar a sério a escassez dos recursos públicos” (SUSTEIN; HOLMES, 1999, p.43).

A existência concreta de um direito depende dos recursos públicos, assim sendo, para os assegurarem, dependem sempre de uma resposta governamental e por isso Sustain e Holmes (1999, p. 43-44) afirmam:

Os direitos são caros porque os remédios são caros. A fiscalização é cara, especialmente a fiscalização uniforme e justa; e os direitos legais são vazios na medida em que permanecem sem cumprimento. Formulado de forma diferente, quase todo direito implica um dever correlativo, e deveres são levados a sério apenas quando o abandono é punido pelo poder público com base no bolsa pública. Não há direitos legalmente executáveis na ausência de legalmente executáveis deveres, razão pela qual a lei só pode ser permissiva por ser simultaneamente obrigatória. Que quer dizer, a liberdade pessoal não pode ser assegurada apenas limitando a interferência do governo com liberdade de ação e associação. Nenhum direito é simplesmente o direito de ser deixado em paz pelo público funcionário. Todos os direitos são reivindicações de uma resposta afirmativa do governo.

E por isso torna-se tão necessária a arrecadação de impostos, conforme continuam os autores, afinal:

O que precisa ser adicionado a essas observações é a proposição correlativa de que a propriedade e os direitos dependem de um estado que está disposto a tributar e gastar. Os direitos de propriedade são caros para fazer cumprir. É claro que identificar a quantia monetária precisa destinada à proteção dos direitos de propriedade levanta difíceis questões de contabilidade. Mas uma coisa é clara: um estado que não poderia, sob condições especificadas, “tomar” ativos privados também não poderia protegê-los com eficácia. A segurança de aquisições e transações dependem, em um sentido rudimentar, da capacidade do governo extrair recursos de cidadãos privados e aplicá-los a fins públicos. Em equilíbrio, direitos de propriedade podem até colocar uma carga sobre o tesouro público que compete com o fardo de nossos programas massivos de direitos. (SUSTEIN; HOLMES, 1999, p. 61)

O orçamento da União já está em desalinhamento devido às distâncias entre o que está sendo arrecadado e os montantes destinados para investimentos que estão sendo, cada vez mais, necessários para a superação das problemáticas que envolvem o ambiente de crise causada pela pandemia. Em resumo, o Estado está sobrecarregado e o mercado está esvaziado.

## 6 ANÁLISE DE CASO CONCRETO

Em 2019, surgiu a transmissão do coronavírus (SARS-CoV-2), o qual foi identificado em Wuhan na China e causou a COVID-19, sendo, em seguida, disseminada e transmitida pessoa a pessoa, que varia de casos assintomáticos e oligossintomáticos (poucos sintomas) à mais graves e fatídicos, ocasionando uma pandemia, que ocorreu ao redor do mundo aproximadamente ao mesmo tempo.

No Brasil, tem-se o Sistema Único de Saúde (SUS) como instituição de sistema público de saúde, conquistado pela Constituição Federal de 1988, que consta no Artigo 196:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988, online).

Segundo a Secretária De Saúde de Minas Gerais, considera-se que é o único sistema de saúde pública do mundo que atende mais de 190 milhões de pessoas, sendo que 80% delas dependem exclusivamente dele para qualquer atendimento de saúde e é financiado com os impostos do cidadão, com recursos próprios da União, Estados e

Municípios e de outras fontes suplementares de financiamento, todos devidamente contemplados no orçamento da seguridade social.

Com o surgimento da atual pandemia, tornaram-se evidentes novos desafios, no que tange as políticas públicas, já que é uma realidade a deficiência. Sendo a saúde um direito fundamental, teve que ser entendido sua relação com a reserva do possível e o mínimo existencial, para que fosse possível distinguir quais os limites do exigível em saúde, especialmente diante da limitação de recursos materiais.

Porém, não se limita aos recursos materiais, exige também o problema da proporcionalidade da prestação e de sua razoabilidade, exigindo uma ponderação para que não gere a carência que aflige a sociedade por consequência da má gestão de recursos existentes. Nessas situações, temos o que Villas-Bôas (2014), chama de escolhas trágicas, uma vez que sua alta letalidade se relaciona diretamente com a falta de capacidade do Sistema Público de Saúde, que é um motivo para limitação do direito fundamental à saúde.

Além disso, a Câmara aprovou o decreto que reconhece o estado de calamidade pública, autorizando a União a elevar os gastos públicos e não cumprir a meta fiscal prevista no ano de 2020, que também obteve a aprovação pelo Senado, com garantias de haver reuniões mensais com técnicos do Ministério da Economia e uma audiência bimestral com o Ministro Paulo Guedes para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária.

Algumas das estratégias brasileiras utilizadas foram proposições de injeções na economia, moratória de tributos, alíquota de zero de importação para produtos médicos de EPI e higienização, facilidade de renegociações de dívidas, entre outras medidas.

Vale salientar, que a discricionariedade nas condutas do administrador não permite que ele opte por concretizar ou não um direito fundamental, mas sim que, ao realizar a distribuição de recursos, faça uma ponderação no tocante aos bens jurídicos em questão. No entanto, a previsão orçamentária limita a atuação do Estado na efetivação dos direitos sociais e fundamentais, assim, as prioridades devem ser levadas em conta para que seja preservado o "mínimo existencial".

Visto que, na realidade brasileira, faltam leitos em UTI's, não há respiradores para todos e o sistema de saúde está em colapso, além de ser um momento em que despesas do Estado estão potencializadas e sendo alvo de medidas de urgência, além da restrição aos atendimentos em geral, não há recursos suficientes para atender todos que necessitam

do sistema de saúde público. Portanto, o que se constata na realidade pátria é um completo descaso com a efetivação dos direitos sociais, notado pelo mau planejamento das verbas pelo Estado, conjuntamente com a criação de políticas públicas insuficientes para atender à demanda da população brasileira, principalmente no que se trata das instituições de saúde no cenário epidemiológico atual.

Villas-Bôas (2014, p.160), classifica a escassez como “forte ou fracamente natural, quase natural e artificial”. A escassez fortemente natural é aquela em que nada pode supri-la, como exemplo pelas alternativas para cura do HIV; a escassez fracamente natural, por sua vez, é aquela em que não se pode suprir a ponto de satisfazer a todos, como por exemplo, o quantitativo de especialistas em uma determinada área médica ou ainda órgãos compatíveis em caso de transplante; a escassez quase natural é aquela onde o suprimento poderia ser aumentado, entretanto, diante de ações que não podem ser impostas aos indivíduos, como por exemplo, a doação de sangue ou de órgãos, e, por fim, a escassez considerada artificial, que é aquela que depende das decisões governamentais no exercício da discricionariedade na alocação de recursos. Como a Pandemia causada pela COVID-19 cria uma escassez que pode ser classificada como Fracamente Natural, uma vez que sua alta letalidade se relaciona diretamente com a falta de capacidade do Sistema Público de Saúde sendo um limite real de escassez, pode ser motivo para limitação do direito fundamental à saúde.

Mesmo assim, o atual presidente da república Jair Bolsonaro, propôs o corte nas verbas de alguns setores públicos através do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2021, que apresenta retirada de 8,61% dos recursos pertencentes ao Ministério da Educação, nas verbas discricionárias, aquelas destinadas a investimentos em obras, reformas, pagamentos de contas como água e energia elétrica e serviços terceirizados, como limpeza e segurança, por exemplo, já que não é possível fazer alterações nas verbas obrigatórias, assim como cortes na saúde, a qual teve redução de R\$2, 258 bilhões o equivalente à -12,13%, logo, é fato de que o corte pode agravar as condições em uma área que já sofre com a escassez de recursos.

Logo, como afirmam Tipke e Yamashita (2004, p. 61) “o Estado não pode, como Estado Tributário, subtrair o que, como o Estado Social, deve devolver”. Assim, se o Estado se compromete, na ordem constitucional, a garantir o mínimo existencial por meio de prestações, não cabe ao mesmo Estado, por meio da tributação, retirar aquilo que se comprometeu a dar.

Diante de determinada situação, embora o direito à saúde seja um dever do Estado, não há como aplicá-lo indistintamente em todas as situações, pois o Poder Público possui limites orçamentários, bem como existem outros direitos como educação, alimentação, segurança, entre outros, a serem garantidos. Sendo assim, as peculiaridades de cada caso concreto são especialmente observadas, pois o Poder Público deve prestar o serviço adequadamente, e em estrita observância ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Haja vista que o princípio constitucional do mínimo existencial estabelece que o estado deve garantir o mínimo para que o seu cidadão possa ter uma vida digna, em razão da dignidade da pessoa humana, o benefício do auxílio emergencial foi criado para atender um grupo específico de trabalhadores diante da pandemia ocasionada pelo Covid-19. Assim sendo, as duas primeiras parcelas no valor de R\$ 600,00 do benefício foram pagas pelo Governo Federal. Na contramão do mínimo existencial, existe o princípio da reserva do possível, onde é afirmado que o Estado tem um limite financeiro, onde não há a possibilidade de garantir todos os direitos fundamentais caso não haja recursos financeiros para tal.

No entanto, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, já havia afirmado que o governo pagaria mais duas parcelas do benefício, porém ambas no valor de R\$ 300,00. Em relação à extensão do auxílio, o presidente da república, Jair Bolsonaro, afirmou que:

Na Câmara, por exemplo, vamos supor que chegue uma proposta de duas [parcelas] de R\$ 300. Se a Câmara quiser passar para R\$ 400, R\$ 500, ou voltar para R\$ 600, qual vai ser a decisão minha? Para que o Brasil não quebre? Se pagar mais duas de R\$ 600, vamos ter uma dívida cada vez mais impagável. É o veto. (G1, 2020, online)

No mesmo ano, o Governo estabeleceu a Portaria nº 13.474, que deslocou R\$ 83,9 milhões, que seriam destinados para o pagamento do Bolsa Família da região nordeste, como pode ser observado pela referida Portaria (BRASIL, 2020, p.1):

#### **PORTARIA Nº 13.474, DE 2 DE JUNHO DE 2020**

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor da Presidência da República, crédito suplementar no valor de R\$ 83.904.162,00, para reforço de dotação constante da Lei Orçamentária vigente.

O SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso da competência que lhe foi subdelegada pelo art. 1º, inciso I, da Portaria GM/ME nº 42, de 3 de fevereiro de 2020, e tendo em vista a autorização constante do art. 4º, caput, inciso V, da Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020, resolve:

Art. 1º Abrir ao Orçamento Fiscal da União (Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020), em favor da Presidência da República, crédito suplementar no valor de

R\$ 83.904.162,00 (oitenta e três milhões, novecentos e quatro mil, cento e sessenta e dois reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de anulação de dotação orçamentária conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ou seja, as verbas que iriam para o Bolsa Família foram remanejadas para a comunicação institucional do Palácio do Planalto. (ESTADÃO CONTEÚDO, 2020)

Por conseguinte, o ocorrido com o auxílio emergencial, onde o Bolsonaro afirmou que vetaria o benefício com o mesmo valor das primeiras parcelas, pode ferir o princípio do mínimo existencial. Isso ocorre, pois, diante do ocorrido com a transferência de recursos do bolsa família, o governo mostra não estar carente de recursos financeiros para auxiliar a população, restando incompatível com a reserva do possível.

## 7 ANÁLISE DO PROBLEMA

Nesta seção, é apresentada a análise do problema necessária para o desenvolvimento desse trabalho, bem como os conceitos fundamentais no que tange o seu desrespeito para entender as problemáticas que envolvem o assunto.

### 7.1 ADPF 45 (STF) E O DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO

ADPF é uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental e essa, em específico, teve a decisão que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental promovida contra veto, que é emanado do Senhor Presidente da República, visto que a emenda constitucional tinha como objetivo garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde, incidiu sobre o § 2º do art. 55 (posteriormente renumerado para art. 59), de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO), destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004.

A decisão ementada a partir do julgamento da ADPF nº45 se mostra a seguir:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da 'reserva do possível'. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do 'mínimo

existencial'. Viabilidade instrumental da argüição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). ( Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2004, online.)

Segundo o relato do Ministro Celso de Mello, são comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional, motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao Poder Público, consoante já advertiu em tema de inconstitucionalidade por omissão, em mais de uma vez (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Descumprimentos como esses ferem diretamente o princípio da legalidade, que seria um limite à discricionariedade. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 101), é específico do Estado de Direito justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria, por isso considerado princípio basilar do regime jurídico-administrativo.

Nota-se que não poderia deixar de concretizar o que está previsto na Constituição, principalmente no que tange às políticas públicas, assim, deve haver a invocação da tutela jurisdicional por parte da atuação do Ministério Público, para que os Poderes Públicos ajam em favor da coletividade, tendo como base o art. 129, II da CF ( BRASIL, 1988, online) :

São funções institucionais do Ministério Público, II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Continuando com a linha de raciocínio de Mello sobre o desrespeito à Constituição na Revista Trimestral de Jurisprudência da Suprema Corte:

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2018, online.)

O desrespeito atinge expressamente o conceito do mínimo existencial, que significa a concretização dos direitos humanos (como saúde, alimentação, habitação, vestuário e serviços de previdência social), os quais garantem proteção contra o desemprego, a viuvez e a velhice, a fim de alcançar uma qualidade de vida por meio de ações estatais e orçamentos voltados para o direito social básico da sociedade, assim

sendo, um alvo prioritário para os gastos públicos e, só após isso, remanejar o orçamento para as outras áreas necessárias.

Com a ausência da disponibilidade financeira ou da razoabilidade em face do poder público, torna-se impossível ter uma aplicação dos direitos, por isso devem sempre respeitar os princípios constitucionais e administrativos por razões fundadas em um imperativo ético, como ocorreu na impugnação do Presidente, que poderia gerar grave comprometimento decorrente da Emenda Constitucional, descumprindo um preceito fundamental.

Afinal, tendo como base o pensamento de Sarlet e Figueiredo (2008) apud Moraes (2010. p. 13.). “quando se trata de direitos relacionados ao mínimo existencial, a reserva do possível não deve por si só ser fundamento para impedir a satisfação do direito”.

## 7.2 TEORIA DA FIXAÇÃO DE OBJETIVOS

É uma proposta por estudiosos da década de 80, Edwin Locke e Gary Latham que pode ser utilizada como base para o alcance da efetivação dos direitos. Nessa teoria, os objetivos devem ser um desafio realista, para que cause uma motivação a ultrapassar. Para isso, seguem diretrizes de conteúdo e intensidade, sendo sistematicamente definidas.

Quanto ao conteúdo, tem-se o que está sendo o resultado a ser definido, sendo os parâmetros: a dificuldade encontrada na meta objetivada, a performance desejada, o índice de assertividade obtido e o tipo de trabalho. Quanto a intensidade, tem-se o nível de comprometimento e esforço necessário para realizar tal ação, levando em consideração o esforço físico e emocional.

A professora Flávia Bahia Martins, (2011, P. 190) com seu pensamento, exemplifica a motivação da reserva do possível:

A Constituição de 1988 consagra como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito o amparo aos menos favorecidos, proporcionando-lhes condições de vida mais decente e em harmonia com a igualdade real, na forma do art, 1º, IV.

Consequentemente, o Judiciário deve maximizar as chances de cumprir os Direitos Fundamentais que dependem do Estado para sua efetividade, viabilizando o cumprimento do mínimo existencial.

### 7.3 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À RESERVAS DO POSSÍVEL

A falta de dinheiro e a carência de profissionais nos quadros da administração públicas, além da falta de equipamentos em quantidades insuficientes demonstram o motivo para a não implementação de políticas públicas. Para Ana Paula Barcellos (2008, p. 140 - 141).

A expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas. No que importa ao estudo aqui empreendido, a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado- e em última análise da sociedade, já que é o que esta sustenta-, é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos.

O orçamento público deve ser previsto em leis, porém são previstos como um orçamento sem especificação, apenas para despesas no geral. Assim sendo, cabe ao Executivo fazer as escolhas para a definição dos meios de saúde, por exemplo, investir em equipamentos, servidores, construir mais hospitais, etc. O Judiciário, por sua vez, não pode alargar, segundo Gustavo Amaral (2010), uma competência que não é sua, restringindo a eficácia dos direitos sociais a favor da estabilização das finanças públicas.

Há também a legitimidade do Judiciário, que não é composto pelos representantes do povo, não cabendo a ele a interferência direta no uso de políticas públicas, mas ainda assim possui com uma preocupação ligada aos direitos fundamentais. Como Ingrid Queiroz Dias (2009, p.05) se pronuncia:

Nesse sentido, a correta interpretação do princípio da separação dos Poderes, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a Administração Pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Fora desse contexto, quando a Administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem sentido, ou fugindo da finalidade à qual estava vinculada, descabe a aplicação do referido princípio, e autorizado se encontra o Poder Judiciário a reconhecer que o Executivo não cumpriu com sua obrigação legal, agredindo, com isso, direitos difusos e coletivos, e a corrigir tal distorção para restaurar a ordem jurídica violada.

Assim sendo, às vezes a prática não funciona de maneira devidamente correta de acordo com a realidade jurídica e social em que se encontra, sendo utilizado como uma “tentativa de blindar o erário público da interferência do Poder Judiciário em relação à efetivação de direitos prestacionais”, segundo Rafael Sérgio Lima. (2008, p.14)

#### 7.4 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À RESERVA DO POSSÍVEL

Tem-se o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais como um dos argumentos positivos para que o mínimo seja alcançado. Conforme Sarlet (2008, p. 286), o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais exige que o intérprete sempre tente fazer com que o direito fundamental atinja plena realização.

Em decorrência disso, tudo deve ser interpretado e compreendido de acordo com o que está previsto na constituição de 1988, com o princípio da legalidade, promovendo os direitos fundamentais, estando incluído no contexto as políticas públicas e o controle judicial, como exemplo o direito à educação (art. 205 da CF).

Tendo como base o pensamento de Gustavo Amaral, (2010) a vantagem de levar a sério o problema da escassez, compatibilizando de maneira mais adequada o atendimento das pretensões individuais com a globalidade representada pelas outras demandas por direitos sociais e conferindo maior dignidade ao orçamento público e às competências dos Poderes Executivo e Legislativo, mais aptos a processarem as alocações de recursos em nível macroeconômico.

Outro argumento é a teoria do núcleo essencial do direito fundamental, segundo a Ana Paula Barcellos (1988), ele é essencial de um direito fundamental que consiste num âmbito que não pode ser violado, mesmo que precise fomentar um outro princípio, o intérprete não pode desrespeitar o núcleo essencial.

Com a constituição de Bonn, que é a constituição da Alemanha promulgada em 1949, após a Segunda Guerra Mundial, houve a consagração do pensamento de Jorge Reis Novais (2003, p. 779):

a consagração da garantia do conteúdo essencial surge, diferentemente, na Lei Fundamental de Bonn, ligada a esse esforço de atribuição de um sentido constitucional efetivo aos direitos fundamentais, que se refletiria, igualmente, como temos visto, num conjunto de outros institutos e doutrinas, desde os limites aos limites propriamente ditos e o acesso direto ao Tribunal Constitucional para defesa dos direitos fundamentais até aos princípios e regras da vinculação de todas as entidades públicas, da sua aplicabilidade imediata, do seu efeito de irradiação, da teoria do efeito recíproco, da *Drittwirkung* ou da associação dos direitos fundamentais ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito natural enquanto impedimentos à sua eventual afetação em processo de revisão constitucional.

Por fim, tem-se a teoria da essencialidade, que exige uma análise da fundamentalidade para decidir a intensidade do controle judicial, traçando limites às leis de restrição ou obrigando determinadas ações do Estado, sempre ponderando as opções a fim de obter uma melhor escolha, com a ideia de quanto mais indispensável se

transparecer a prestação, mais excepcional deverá ser invocado o princípio da reserva do possível.

Então a administração pública ocupa seu espaço legítimo, sempre devendo agir com discricionariedade para assegurar uma prestação positiva do Estado, concretizando à dignidade da pessoa humana, não podendo, portanto, invocá-lo com escopo de se eximir da responsabilidade maior do Estado, que é justamente efetivar esses direitos.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do exposto, foi mostrado que a escassez de recursos chega diretamente à efetivação dos direitos. Assim sendo, embora seja necessária uma gestão — sendo ela por parte do legislador, do administrador ou do judiciário — que utilize os principais princípios administrativos de maneira correta para uma maior eficácia, ela sempre dependerá da disponibilidade dos meios.

Isso não quer dizer que, na teoria, o Estado pode se eximir por não possuir os recursos materiais necessários para suprir todas as necessidades que a sociedade possui. No entanto, uma vez que está ligado com o âmbito econômico, na prática, não é um problema para o Supremo Tribunal Federal nas decisões as quais são julgadas ligadas à escassez de recursos, custos dos direitos e a reserva do possível.

No entendimento do Ministro Celso de Mello, na APDF nº 45-MC/DF (2004), a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais — além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização — depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada objetivamente a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, a qual não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Quando ocorre esse tipo de decisão, tem-se ignoradas as consequências distributivas e o que está previsto no § 1º do art. 5º da Constituição Federal, já que todos os direitos fundamentais têm aplicação imediata, de decisão de alocação de recursos, pois decide que alguns ganharão sem pensar em quem perderá.

Por consequência, deve ser utilizado sempre o postulado da proporcionalidade, a fim de efetivar aqueles direitos que são julgados, de certo modo, mais relevante, para

preservar a efetivação dos direitos, pois, mesmo que não de forma integral, é essencial que haja essa proteção.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Direito, Razão, Discurso: Estudos para a Filosofia do Direito**. Tradução de Luís Afonso Heck. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. As imunidades parlamentares na Constituição Brasileira de 1988. **Anuário Português de Direito Constitucional**, Coimbra, v. 3, 2003.

AMARAL, Gustavo. **Há direitos acima dos orçamentos?** In: SARLET, Ingo Wolfgang.; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e “Reserva do Possível”*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 79-99.

ARAÚJO, Andréa Cristina Marques de; GOUVEIA, Luis Borges. Pressupostos sobre a pesquisa científica e teste piloto. **Revista Administradores.com** [meio digital], 2019. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/pressupostos-sobre-a-pesquisa-cientifica-e-teste-piloto>. Data de acesso: 11 nov. 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Plano diretor. Brasília, 2001

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45. Relator: Min. Celso de Mello**. Brasília, Distrito Federal, 29 de abril de 2004. Informativo nº 245 de 2004.

DANTAS, Ivo. **Direito constitucional comparado: introdução, teoria e metodologia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

DE BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. p. 236. Constituição (1988).

DIAS, Ingrid Queiroz. Aspectos controvertidos sobre a atuação do judiciário nas políticas públicas, visando à garantia do mínimo existencial.

DIMOULIS, Dimitri.; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.

**Escola de Magistratura do Rio de Janeiro**, 2009. Disponível em: [https://3A%2F%2Fwww.emerj.tjrj.jus.br%2Fpaginas%2Ftrabalhos\\_conclusao%2F2se\\_mestre2009%2Ftrabalhos\\_22009%2FIngridQueirozDias.pdf](https://3A%2F%2Fwww.emerj.tjrj.jus.br%2Fpaginas%2Ftrabalhos_conclusao%2F2se_mestre2009%2Ftrabalhos_22009%2FIngridQueirozDias.pdf) Acesso em: 22 mar. 2017.

**Governo transfere R\$ 83,9 milhões do Bolsa Família para investir em propaganda**. Estadão Conteúdo. 04 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/06/05/governo-transfere-r-83-9-milhoes-do-bolsa-familia-para-investir-em-propaganda>. Acesso em: 10 fev. 2021.

LOBO, Ricardo Torres (org.). **Teoria dos direitos fundamentais. Interpretação dos direitos fundamentais e o conflito entre poderes.** 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

LOBO, Ricardo Torres. **O Direito Ao Mínimo Existencial.** Rio de Janeiro, 2009 Livraria do Advogado.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Flávia Bahia. **Direito constitucional.** 2. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 30. ed. Ver., atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45.** STF, 2004. Disponível em: <<http://www.notadez.com.br/content/noticias.asp?id=8855>>. Acesso em: 28 set. 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição.** Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

OLIVEIRA, SL de; CALIL, Mário Lúcio Garcez. Reserva do possível, natureza jurídica e mínimo essencial: paradigmas para uma definição. In: **XVII Congresso Nacional do CONPEDI.** 2008.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões: (atualizada de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF).** 6. ed. ver. e ampl. e atual. até a EC nº 53. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Desafio para adoção do orçamento impositivo. São Paulo: **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.** nº 61 / 62, jan./ dez., 2005.

RODRIGUES, Mateus e DE CASTILHOS, Roniara. **Bolsonaro diz que vetará extensão do auxílio emergencial se Congresso fixar valor em R\$ 600.** G1 e TV Globo. Brasília, 11 de junho de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/11/bolsonaro-diz-que-vetara-extensao-do-auxilio-emergencial-se-congresso-fixar-valor-em-r-600.ghtml>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de doutrina da 4ª região,** Porto Alegre (RS), 24.ed. Julho 2008. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo\\_mariana.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html)>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 9ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1998**. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br/pdf/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2007.

SEN, Amartya. **Identité e Violenza**. Roma: Laterza, 2006, p. 7 -8, tradução livre.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais**. Tese apresentada para o concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular, junto ao Departamento de Direito do Estado – área de direito constitucional – na Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2005, p. 96.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ag. Reg. no agravo de instrumento 759.543**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>>. Acesso em: 15 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Decisão publicada no DJU de 4.5.2004**. Brasília, 26 a 30 de abril de 2004- Nº345. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20\(Transcri%C3%A7%C3%B5es\)](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20(Transcri%C3%A7%C3%B5es))>. Acesso em: 15 out. 2020.

SUSTEIN, Causs.; HOLMES, Stephen. **The cost of rights**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

VILLAS-BÔAS, M. E. **O direito à saúde no Brasil: reflexões à luz do princípio da justiça**. São Paulo. Edições Loyola, 2014.