

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A insuficiência de tributação
como fundamento para o
afastamento da reserva do
possível na garantia do mínimo
existencial e da dignidade
humana**

The insufficiency of taxation to
remove the clause of possible
reserve related to existential
minimum and the human
dignity

Dione J. Wasilewski

Emerson Gabardo

Sumário

PARTE 1: POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS	18
UM MODELO POLÍTICO DE IMPLEMENTAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS PAPÉIS DO DIREITO E DOS JURISTAS	20
William H. Clune III	
EVALUACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	83
Louis Valentin Mballa e Arturo Bermúdez Lara	
PATERNALISMO LIBERTÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERVENÇÃO E TRANSPARÊNCIA	105
Marcia Carla Pereira Ribeiro e Victor Hugo Domingues	
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19	121
LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O USO SECUNDÁRIO DE DADOS PESSOAIS NO PODER PÚBLICO: LIÇÕES DA PANDEMIA	123
Miriam Wimmer	
EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NOS SETORES INDUSTRIAIS BRASILEIROS: SUGESTÕES PARA A CRISE DA COVID-19	144
Michelle Márcia Viana Martins e Chrystian Soares Mendes	
COMPLIANCE EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA: ANÁLISE SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NO BRASIL	169
Luciana Cristina da Conceição Lima, Alcindo Fernandes Gonçalves, Fernando Cardoso Fernandes Rei e Cláudio Benvenuto de Campos Lima	
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E ACCOUNTABILITY	188
ACCOUNTABILITY E DESENHO INSTITUCIONAL: UM “PONTO CEGO” NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO	190
Danielle Hanna Rached	
ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO	211
Eduardo Jordão e Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa	

O CONTROLE E A AVALIAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS POR DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO BRASIL	243
Vinicius Garcia e Carlos Araújo Leonetti	
4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE SAÚDE	266
A LIVRE OPÇÃO PELA CESARIANA: UM “NUDGE ÀS AVESSAS”	268
Bruna Menezes Gomes da Silva e Júlio Cesar de Aguiar	
AUTISMO: ASPECTOS JURÍDICOS DA ACESSIBILIDADE E RESPEITO	283
Fabiana Barrocas Alves Farah e Danilo Fontenele Sampaio Cunha	
SAÚDE E DOENÇAS RARAS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO AO TRATAMENTO E SUAS LIMITAÇÕES.....	301
Danilo Henrique Nunes e Lucas de Souza Lehfeld	
5. OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPÉCIE	318
REGULAÇÃO DAS ÁGUAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA PRODUÇÃO NORMATIVA DOS ÓRGÃOS REGULADORES FEDERAIS	320
Bianca Borges Medeiros Pavão, Natasha Schmitt Caccia Salinas e Thauany do Nascimento Vigar	
“LET THE ALGORITHM DECIDE”: IS HUMAN DIGNITY AT STAKE?.....	343
Marcela Mattiuzzo	
DAS ACEPÇÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS ÀS VOZES SILENCIADAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	371
Thaís Araújo Dias e Monica Mota Tassigny	
PLANEJAMENTO FAMILIAR: “INIMIGO” A SER COMBATIDO, “ALIADO” LIBERTADOR OU FALSO “AMIGO”?	395
Vinicius Ferreira Baptista	
A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE COMO OFENSA AOS DIREITOS HUMANOS	419
William Timóteo e Ilzver de Matos Oliveira	
ANÁLISE CÊNICA DOS FEMINICÍDIOS EM CURITIBA: PROPOSTAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS	433
Ticiane Louise Santana Pereira, Octahydes Ballan Junior e Antonio Henrique Graciano Suxberger	
ORIGIN AND CONSEQUENCES OF THE WAR ON DRUGS. FROM THE UNITED STATES TO ANDEAN COUNTRIES	451
Silvio Cuneo e Nicolás Oxman	

TRABALHO DECENTE: COMPORTAMENTO ÉTICO, POLÍTICA PÚBLICA OU BEM JURIDICAMENTE TUTELADO?	471
Silvio Beltramelli Neto e Mônica Nogueira Rodrigues	
EL FINAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DEL CICLO POLÍTICO DEL PROYECTO DESTINOS INDUCTORES PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO REGIONAL (DIDTR) – BRASIL	496
María Belén Zambrano Pontón, Magnus Luiz Emmendoerfer e Suely de Fátima Ramos Silveira	
ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS DE ICMS: ESTUDO DE CASO DA VIABILIDADE DO USO DE DLT EM NOTA FISCAL ELETRÔNICA	520
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Fernando Crespo Queiroz Neves	
PARTE 2: TEMAS GERAIS	549
A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO AO ALIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL	551
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff	
GRUPOS VULNERABLES DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) ¿EN QUIÉN PODRÍA Y DEBERÍA ENFOCARSE EN BASE A LA DOCTRINA Y A LA EXPERIENCIA COMPARADA IBEROAMERICANA?	571
Juan Pablo Díaz Fuenzalida	
EL SUFRAGIO ELECTRÓNICO COMO ALTERNATIVA AL SUFRAGIO TRADICIONAL: LUCES Y SOMBRAS DE UN DEBATE RECURRENTE	595
David Almagro Castro, Felipe Ignacio Paredes Paredes e Edgardo Lito Andres Cancino	
COGNOSCIBILIDADE E CONTROLE SOCIAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DA DEMODIVERSIDADE: ESTUDO EMPÍRICO DE PORTAIS ELETRÔNICOS MINISTERIAIS LATINO-AMERICANOS	621
Ana Carolina Campara Verdum, Leonardo Fontana Trevisan e Rosane Leal da Silva	
DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA O DIREITO DO CONSUMIDOR	655
Sthéfano Bruno Santos Divino	
QUEM TEM MEDO DA RESPONSABILIZAÇÃO SUBJETIVA? AS TEORIAS DA CONDUTA E DA IMPUTAÇÃO, PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSTITUCIONALIZADO	690
Sandro Lúcio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona	
A INSUFICIÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO COMO FUNDAMENTO PARA O AFASTAMENTO DA RESERVA DO POSSÍVEL NA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA DIGNIDADE HUMANA	711
Dione J. Wasilewski e Emerson Gabardo	

A insuficiência de tributação como fundamento para o afastamento da reserva do possível na garantia do mínimo existencial e da dignidade humana

The insufficiency of taxation to remove the clause of possible reserve related to existential minimum and the human dignity

Dione J. Wasilewski**

Emerson Gabardo***

Resumo

O artigo objetiva discutir a invocação da reserva do possível para o Estado se eximir de obrigações relativas ao mínimo existencial e à dignidade humana em situações em que não exerce todo o poder tributário. Adota o método teórico-descritivo, com abordagem dedutiva das proposições, análise de doutrina e tratativa suplementar com dados concretos selecionados. Afirma que o Princípio da Solidariedade Social impõe o equilíbrio entre o dever de prestar e o direito de cobrar como um condicionante para a legitimidade da atuação estatal. Descreve o mínimo existencial e a dignidade humana e defende que suas prestações constituem direitos que integram as expectativas legítimas dos cidadãos em face do Estado. Adota como hipótese que a “cláusula da reserva do possível”, ou mesmo o “déficit orçamentário”, não pode ser utilizada indiscriminadamente pelo Estado como argumento para o Poder Público se escusar de implementar obrigações inerentes a direitos fundamentais. Ademais, propõe que a insuficiência da tributação, definida como o não exercício do poder tributário em sua máxima extensão, é uma das causas do déficit orçamentário. Conclui ser inconstitucional a negativa de prestações referentes ao mínimo existencial ou que integram a dignidade humana, desde que constatada a insuficiência da tributação. Por consequência, ocorrendo essa situação, torna-se desautorizada a invocação da cláusula da reserva do possível. Apresenta abordagem original ao vincular a reserva do possível ao binômio prestação mínima/tributação máxima, ampliando o debate pela inclusão de ponderações quanto a renúncias tributárias ilegítimas frente às demandas que deixam de ser atendidas pelo Estado.

Palavras-chave: Tributação. Mínimo existencial. Dignidade humana. Reserva do possível. Solidariedade.

Abstract

The article aims to discuss the possibility of the State invoking the clause of the possible reserve to exempt itself from obligations related to the existen-

* Recebido em 25/04/2020
Aprovado em 23/11/2020

** Mestranda em Direito na Universidade Federal do Paraná. Auditora-Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil.
E-mail: dionewasilewski@yahoo.com.br

*** Professor Titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor Associado de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná. Doutor em Direito do Estado pela UFPR com Pós-doutorado em Direito Público Comparado pela Fordham University School of Law (EUA/2012-2013). Professor Visitante Sênior na Universidade da Califórnia – UCI (EUA/2020)
E-mail: emerson.gabardo.br@gmail.com

tial minimum and human dignity in situations in which it does not exercise all its tax power. It adopts the theoretical-descriptive method, with a deductive approach to propositions, analysis of doctrine and concrete data. First, it states that the principle of social solidarity imposes the balance between the duty to provide/ the right to collect as a constraint for the legitimacy of state action. It then describes the content of the existential minimum and human dignity and argues that its benefits constitute rights that integrate the legitimate expectations of citizens in the face of the State. It presents, then, the clause of the possible reserve as a reason for the state shady in implementing these benefits and the insufficiency of taxation, the non-exercise by the State of the tax power to its maximum extent, as one of the causes of budget deficit. It concludes that the negative of benefits that integrate the existential minimum and human dignity when the insufficiency of taxation is unconstitutional, which disallows the invocation of the clause of the possible reserve. The text presents an original approach by linking the possible reserve clause to the binomial minimum provision/ maximum taxation, expanding the debate for the inclusion of arguments regarding illegitimate tax waivers in the face of demands that are no longer met by the State.

Keywords: Fiscal Law. Existential minimum. Human dignity. Possible reserve. Solidarity.

1 Introdução¹

As ideias que compõem o sistema jurídico são comunicadas pela linguagem e, como tal, seu conhecimento pressupõe o domínio do significado e do alcance das expressões. Com base nesse enfoque, não há diferença entre o discurso jurídico e o discurso literário, razão pela qual as dificuldades características da interpretação em geral (ambiguidades, obscuridades) são, também, problemáticas para a interpretação jurídica.² A produção literária pode ser analisada com base em diversos aspectos. Às vezes, constrói narrativas ou expressa ideias que provocam diferentes emoções em seu leitor. Em outras ocasiões, surpreende o espírito, apenas, pela forma como as palavras são empregadas, pois, para os amantes da linguagem, frases artisticamente construídas são tão capazes de comover quanto as histórias que elas contam. Ao ser vertido em linguagem, o Direito pode, da mesma forma, se revelar em construções que impressionam por sua estética ou pelo seu significado. Certamente, a Constituição da República de 1988 contém essas duas qualidades: tanto está recheada de palavras sonoramente agradáveis e de textos esteticamente irretocáveis, como também se vale dos recursos da linguagem para transmitir ideias que contam uma história de amor, dignidade, desenvolvimento, igualdade e felicidade.

A despeito das semelhanças apontadas, o discurso jurídico distancia-se do discurso literário pela sua função social específica. Embora desejável que seja vertido em linguagem que, a par de ser clara e concisa, revele o domínio do vernáculo, seu objetivo é regular condutas, condicionando o agir de seus destinatários. Nasce de uma contingência, consistente na necessária regulação dos espaços de convivência da comunidade, razão pela qual os recursos linguísticos empregados não buscam, apenas, a adesão do espírito, mas também a disposição para a ação.³ O discurso jurídico organiza e viabiliza a convivência expondo consensos que passam a ter força prescritiva. A democracia, modelo adotado pela modernidade como critério para sua identificação,⁴ estabelece uma relação recíproca entre a sociedade (criador) e o Direito (criatura), que reflete os pactos fun-

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 (Programa CAPES/PRINT).

² AARNIO, A. Sobre la ambigüedad semántica en la interpretación jurídica. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 4, p. 109-117, 1987. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10903/1/Doxa4_07.pdf Acesso em: 19 set. 2019.

³ Parafraseando Perelman quando busca distinguir o ato de persuadir do ato de convencer. Segundo ele “para quem se preocupa com o resultado, persuadir é mais do que convencer, pois a convicção não passa da primeira fase que leva à ação”. PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTA-TYTECA, Lucie. *Tratado de argumentação: a nova retórica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014. p. 30.

⁴ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. A constituição democrática: entre o neoconstitucionalismo e o novo constitucionalismo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 334-349, 2019.

dantes e a fonte de legitimação dos poderes públicos, que “vem de baixo, e não do alto, do poder político”.⁵ Logo, a sociedade que se organiza como unidade política (nação) precede o Estado e a ordem jurídica, estes inaugurados pelo estatuto político (Constituição).

Nesse sentido, a Constituição promulgada em 1988 contém os compromissos que foram firmados pela nação brasileira ao criar o Estado e é também a fonte de legitimidade de sua atuação.⁶ Analisando seu texto, o primeiro aspecto a ser destacado é a substituição de um modelo rígido, direcionado à organização dos aparatos do Estado (Constituição de 1967), por um humanizado, que transfere o foco do exercício do poder para a viabilização de uma existência digna aos indivíduos.⁷ A despeito de estar centrado na pessoa, e não no poder, estabeleceu um complexo sistema de direitos e deveres entre Estado-cidadão, o que torna evidente o forte papel interventor atribuído ao ente estatal a partir de um modelo social de Estado.⁸

O texto constitucional foi pródigo no emprego de palavras e expressões que comovem pela sua estética e pelo seu significado ao, por exemplo, firmar o compromisso de construção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, que tem por valores supremos assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. Entretanto, a normatividade que caracteriza o discurso jurídico exige que essas expressões promovam alterações efetivas no mundo dos fatos. Para tanto, em contrapartida às responsabilidades atribuídas de forma primária ao Estado, os membros do corpo social também registraram nesse texto as renúncias que estão dispostos a suportar para financiar as ações necessárias a realizá-las.⁹ Pode-se dizer, assim, que a Constituição define fins a serem atingidos pelo Estado e meios de que pode dispor para cumprir esse mister, cabendo a ele a tarefa de promover um perfeito equilíbrio entre direitos e obrigações.¹⁰

A partir desse contexto, emprega-se o método teórico-descritivo para problematizar a possibilidade de o Estado invocar a cláusula da reserva do possível para se eximir de obrigações prestacionais relativas ao mínimo existencial e à dignidade humana. Esses dois critérios foram escolhidos em face da premência de seu atendimento e da necessária universalidade de suas prestações. A cláusula da reserva do possível, por outro lado, recebe destaque em vista da generalidade de sua aplicação e da inadequação do seu conteúdo para muitas delas. Estabelecidos esses parâmetros, por meio de uma abordagem dedutiva das proposições, é realizada análise da doutrina e dos dados que evidenciam a pertinência dos argumentos esposados. O conteúdo do mínimo existencial e das prestações inerentes à dignidade humana são descritos e afirmados como prioritários na atuação estatal. É, então, estudada a cláusula da reserva do possível como argumento para a escusa estatal em deixar de realizar prestações sociais, bem como a insuficiência da tributação como uma das causas de déficit orçamentário que justifica seu emprego. A tributação insuficiente é conceituada como o não exercício pelo Estado do poder tributário em sua máxima extensão, situação cujos critérios de aferição são demonstrados de forma conceitual e exemplificativa em face do sistema tributário nacional. A hipótese que se propõe discutir é: as prestações inseridas nos conceitos de mínimo existencial e dignidade humana constituem direitos não ponderáveis, em face dos quais é inconstitucional a invocação da cláusula da reserva do possível por parte do Estado como justificativa para sua abstenção em garanti-los, no caso em que este não explora todo o poder tributário que lhe foi atribuído pela Constituição.

⁵ FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

⁶ BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 24-32.

⁷ GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade social e tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 170. Ver ainda: GÓES, Guilherme Sandoval; MELLO, Cleyson de Moraes. A hermenêutica do desenvolvimento nacional à luz do estado democrático de direito. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 118, p. 321-364, jan./jun. 2019. p. 324.

⁸ GABARDO, Emerson. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*. Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 283-299, 2019.

⁹ COELHO, André Felipe Canuto; BORBA, Bruna Estima. Esperando por uma tributação ideal: o imperativo categórico da capacidade contributiva. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 55-96, jul./dez. 2018.

¹⁰ FARO, Julio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 250-269, 2013.

2 A solidariedade como valor essencial do Estado Social e Democrático de Direito

Espera-se que os consensos da comunidade reflitam o que há de melhor na natureza humana,¹¹ e essa expectativa foi atendida pelo texto constitucional quando incluiu a solidariedade como valor a orientar as decisões do Estado. De fato, (i) ela foi expressamente incluída nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, I), (ii) é decorrência lógica do princípio de redução das desigualdades sociais e regionais aplicável à ordem econômica (art. 17º, VII), (iii) bem como pode ser identificada na formatação do sistema tributário nacional, modelo sustentado, majoritariamente, pela imposição de tributos não vinculados a uma atividade estatal (impostos), ou seja, que não representam remuneração por uma prestação realizada diretamente em benefício daqueles que pagam, mas sim a contribuição destes para o financiamento do conjunto das atividades estatais que favorecem a todos.¹²

A solidariedade estabelecida no texto constitucional é fundamento para o exercício dos poderes estatais e elemento de coesão e racionalidade do sistema de direitos e deveres que este texto contém.¹³ Serve, portanto, como critério a ser observado em relação à forma como meios (recursos) e fins (prestações) devem ser equacionados. Por conseguinte, qualquer análise quanto à amplitude dos direitos e garantias abrigados pelo texto constitucional deve ser precedida pela definição do alcance e conteúdo desse princípio.

Solidariedade não deve ser confundida com caridade. Caridade é fruto da piedade e, como tal, é um sentimento direcionado àqueles cujo sofrimento promove a compaixão. A piedade implica uma relação de sujeição. A solidariedade, de forma contrária, é uma expressão da razão. Faz com que as pessoas se reconheçam como iguais (por isso não envolve, apenas, uma relação entre fortes e fracos, ricos e pobres), bem como que sejam capazes de identificar o bem que é comum a todos, dispondo-se à ação para a sua realização.¹⁴ Solidariedade também não se confunde com fraternidade. Esta, assim como a caridade, tem origem na doutrina cristã, que adota o termo para designar o laço entre irmãos e irmãs. A fraternidade está além da solidariedade. Esta é o vínculo de uma comunidade, aquela de toda a humanidade.¹⁵

A solidariedade contém, em si, duas ideias complementares: a primeira, de pertencimento, o sentimento de que não se está só, o sujeito reconhece a si mesmo pela identificação do grupo a que pertence (o trabalhador, o católico, o brasileiro); a segunda diz respeito à compreensão individual dessa condição e de como isso afeta seu modo de viver. É o reconhecimento de que se compartilha da mesma sorte e que se responde, conjuntamente, pelas demandas que foram assumidas como coletivas e transformadas em interesse público pelo sistema jurídico positivo,¹⁶ porque público é o interesse capaz de promover o desenvolvimento do indivíduo que vive comunitariamente.¹⁷

¹¹ ARENDT, Hanna. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. p. 227.

¹² NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 127-132. COELHO, André Felipe Canuto; BORBA, Bruna Estima. Esperando por uma tributação ideal: o imperativo categórico da capacidade contributiva. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 55-96, jul./dez. 2018.

¹³ SACHETO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 14-16.

¹⁴ ARENDT, Hanna. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. p. 128.

¹⁵ BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993. p. 3-22. ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A fraternidade como direito fundamental entre o ser e o dever ser na dialética dos opostos de Hegel*. Coimbra: Almedina, 2010. p. 100-101. Sobre a distinção entre solidariedade e fraternidade, ver: SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos; ARAUJO, Marilene. As raízes cristãs do princípio jurídico da fraternidade e as crises migratórias do terceiro milênio. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 139-153, 2020.

¹⁶ GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017.

¹⁷ HAEBERLIN, Martín; COMIM, Flávio. Todos e cada um de nós: o interesse público como critério de desenvolvimento humano. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 44-67, 2020.

A Constituição da República fez uma clara opção pelo modelo do Estado Social Democrático de Direito ao prever, de forma pródiga, os propósitos que a coletividade deve buscar de forma solidária.¹⁸ Estão contemplados nela todo o rol dos direitos e garantias acumulados nas gerações de direito que se seguiram à Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, instrumento que marcou a centralidade do indivíduo na construção da sociedade política.¹⁹ Essa concepção se adéqua ao terceiro critério axiológico indicado por Luigi Ferrajoli como apto a identificar os direitos fundamentais, que consiste no “papel de tais direitos como *lei dos mais fracos*”.²⁰ Ou seja, a Constituição de 1988 é um documento que centra seu modelo político-econômico na correção de distorções da sociedade civil e do mercado, reduzindo desigualdades e protegendo os grupos vulneráveis — em forte contradição com o sistema jurídico e as práticas políticas do regime autoritário que lhe antecedeu.²¹

O grupo central desses direitos integra o que se convencionou chamar de direitos fundamentais, que têm por “fatos geradores” as necessidades que buscam satisfazer, seja pela imposição de um não fazer ao Estado, seja pela exigência de prestações efetivas por parte deste.²² Sua incorporação ao texto constitucional consiste em meio de proteção contra duas modalidades de risco: os riscos de flexibilização do *rule of law* típico da democracia liberal e os riscos de deturpação do modelo interventor típico do *Welfare State*. O primeiro grupo é historicamente ameaçado por perspectivas autoritárias e riscos oferecidos por consensos de ocasião,²³ em que a opinião pública prevalece onde deveria prevalecer o espírito público.²⁴ O segundo grupo é historicamente ameaçado por correntes neoliberais que se pautam no egoísmo como meio de progresso social, bem como análises consequencialistas que desconsideram questões de princípio.

3 Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e dignidade da pessoa humana

A Constituição da República expressa a adesão dos indivíduos a um projeto político coletivo que representa a concepção do mundo adotada pelo corpo social. Essa concepção identifica as finalidades que devem ser atingidas pelo Estado, atribuindo significado ao que se entende por bem comum.²⁵ O texto normativo é, assim, o instrumento pelo qual a comunidade identifica as necessidades que devem ser obrigatoriamente atendidas pelo Estado mediante a atuação de todos os seus poderes.²⁶ Nesse sentido, a cláusula do Estado Social e Democrático de Direito aponta como bem comum o conjunto de direitos que resultam da conjugação dos interesses daquela parcela da sociedade que vê no Estado um aparato de segurança a proteger a propriedade privada e o exercício da liberdade individual (Estado de Direito), com a expectativa dos que esperam dele intervenções que provoquem mudanças sociais (Social e Democrático), especialmente pela

¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁹ COSTA, Pietro. *Soberania, representação e democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 239-242.

²⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

²¹ BREPOHL, Marion; GONÇALVES, Marcos; GABARDO, Emerson. As violências do estado de exceção e a defesa da memória contra a invisibilidade dos grupos vulneráveis. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 117, pp. 321-361, jul./dez. 2018.

²² BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 105.

²³ Essa necessidade é expressa de forma pontual pela frase que é atribuída a Cromwell por Carl Schmitt: “*There must be a lasting, inviolable rule against the shifting majority decisions of parliament; in every government must reside something fundamental, something like a great charter, which is constant and unchanging*.” SCHMITT, Carl. *Constitutional Theory*. United States: Duke University Press, 2008. p. 92.

²⁴ ARENDT, Hanna. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. p. 286.

²⁵ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018. p.175. HAEBERLIN, Mártin; CO-MIM, Flávio. Todos e cada um de nós: o interesse público como critério de desenvolvimento humano. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 44-67, 2020.

²⁶ ARANA MUÑOZ, Jaime Rodríguez. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015.

promoção de condições para uma existência que contenha o necessário para o pleno desenvolvimento da personalidade.²⁷

Do ponto de vista material, os direitos sociais contemplados na Constituição podem ser vistos como formas de defesa dos indivíduos contra riscos inerentes aos mecanismos de mercado,²⁸ ou, em uma abordagem mais apropriada, como formas de distribuir na sociedade contingências relativas à origem do indivíduo (familiar ou de classe), à ausência de dotes naturais ou à sorte no decorrer da vida.²⁹ As vantagens juridicamente estabelecidas, sejam naturais, sociais ou herdadas, bem como o mérito, são elementos inafastáveis da vida comum, mas não podem se tornar elementos tirânicos.³⁰ Ademais, não existe avaliação meritocrática justa em uma sociedade fortemente desigual e que promove a perpetuação geométrica da desigualdade, ao invés de combatê-la. Não é de hoje que se descobriu o quanto é importante a intervenção positiva (estatal e não-estatal) para a correção de desigualdades estruturais que não podem ser relegadas aos ventos da liberdade formal.

A farta incorporação dos direitos fundamentais no texto constitucional brasileiro foi medida suficiente para institucionalizar formalmente o dever de satisfação das necessidades relacionadas a essas contingências, alçando os indivíduos afetados por elas à condição de titulares de direitos exigíveis em face do Estado Social.³¹ Quando confrontado com as condições socioeconômicas do Brasil, o conjunto de prestações compreendidas nesses direitos se mostra bastante ambicioso.³² Por essa razão, impõe-se o estabelecimento de prioridades em seu atendimento, tomando como ponto de partida aquilo que é essencial: o atendimento das necessidades mais prementes da comunidade, cuja perenidade é capaz de comprometer a estrutura social e a estabilidade política. Essas prioridades podem ser identificadas por meio de dois institutos, amiúde tratados pela doutrina e fonte de numerosos litígios no contencioso: a dignidade humana e o mínimo existencial.

O mínimo existencial está diretamente ligado à melhoria das condições de vida que caracterizam um indivíduo como pobre.³³ Pobreza, afirma Hannah Arendt, é mais que mera privação, consiste em um nível de miséria que desumaniza os homens, convertendo-os de senhores do próprio corpo a escravos de suas necessidades.³⁴ Embora possa ser considerado, *prima facie*, um conceito vago, seu conteúdo ganha densidade quando confrontado com as carências experimentadas pelos socialmente mais vulneráveis,³⁵ o que significa dizer que, se é de difícil conceituação no plano das ideias, é de fácil identificação na realidade.

Atualmente, é cediço o elo que existe entre a realização dos direitos sociais e a promoção dos direitos de liberdade. Essa relação se dá em uma codependência facilmente evidenciada quando se trata da satisfação das necessidades compreendidas na ideia de mínimo existencial. É provável que a mais poética análise sobre a relação entre a liberdade e a pobreza tenha sido realizada por Arendt em suas reflexões sobre a Revolução

²⁷ HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p. 519-532.

²⁸ STRAPAZZON, Carlos Luiz. Direitos Constitucionais da Seguridade Social no Brasil: uma abordagem orientada pelos direitos humanos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 185-215, jan./mar. 2017. p. 190.

²⁹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 116.

³⁰ SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito*: o que aconteceu com o bem comum? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

³¹ HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial y derechos económicos y sociales: distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudencia brasileñas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*. Santa Fé, v. 1, n. 1, p. 93-138, jan./jun. 2014. p. 95-96. POSSAS, Thiago Lemos. Para uma crítica do constitucionalismo social: fragmentos weimarianos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 118, p. 511-571, jan./jun. 2019. p. 566-567.

³² SAFE COELHO, Diva; PINTO COELHO, Saulo de Oliveira; DINIZ, Ricardo Martins Spindola. Direitos Fundamentais, dignidade humana e jurisdição constitucional entre laudatórias e inefetividades: paradoxos da experiência constitucional e sua auto-descrição crítica no Brasil. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 59, p. 59-87, abr. 2020. p. 62-69.

³³ SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. p. 117.

³⁴ ARENDT, Hanna. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. p. 93.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. p. 122.

Francesa. Segundo ela, o legado conceitual desse movimento de ruptura está diretamente relacionado com o fato de ter incluído, na esfera pública, aqueles que jamais a haviam habitado justamente por não serem livres. Nesse contexto, livres seriam, apenas, aqueles que não carregariam consigo as “preocupações ligadas às necessidades vitais, à sobrevivência física”, conceito que se opõe ao da maioria “movida pelas necessidades diárias”.³⁶

Tratando da face oposta dessa realidade social, José Casalta Nabais estabelece uma outra concepção de liberdade. Para ele, o homem solidário, desenhado nos textos constitucionais, tem sua ordem de liberdade limitada pela responsabilidade que pesa sobre ele.³⁷ Assim, se a liberdade de uns está condicionada à satisfação de suas necessidades básicas, a de outros encontra limites em sua responsabilidade perante o corpo social, de forma que a liberdade de uns se relaciona diretamente à conquista da liberdade de outros. Essa ideia ganha especial significado na atualidade, em que a subjugação da natureza e o desenvolvimento da indústria venceram a escassez de recursos,³⁸ contexto em que a pobreza deixa de ser um imperativo da vida, para se tornar uma opção política.³⁹ Ocorre, porém, que a Constituição de 1988 rejeitou essa opção, ao fazer do atraso e da pobreza problemas a serem superados coletivamente.⁴⁰

Dado seu conteúdo, resta claro que a satisfação das necessidades que integram o mínimo existencial é condição para que se classifique qualquer existência como digna. A dignidade é, com efeito, um conceito mais amplo, que supera a salvaguarda “da mera sobrevivência física”, para exigir que sejam proporcionadas alternativas ao indivíduo que estejam além da mera existência.⁴¹ Não fosse assim, nada haveria para distinguir o ser humano de outros seres, tornando despicinda sua adjetivação como humana.⁴² Desse modo, estão relacionadas à dignidade humana prestações relativas à igualdade, saúde, segurança, educação, cultura e quaisquer outras necessárias a que o indivíduo possa participar das decisões na vida política, como ser livre e apto a decidir por si mesmo. Ou seja, aquelas que lhe possibilitem compreender e refletir sobre a realidade em que vive e as ações que julga prioritárias na sociedade.⁴³

A experiência histórica evidencia que o atendimento desses direitos é tão relevante para a pacificação social e a estabilidade das relações quanto os aparatos de Estado destinados à garantia da liberdade e à propriedade privada. Não é por outro motivo que passaram a merecer proteção constitucional, em dispositivos

³⁶ ARENDT, Hanna. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. p. 79-86.

³⁷ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal*. Coimbra: Almedina, 2015. p. 31.

³⁸ Considerando apenas dados nacionais, relatório apresentado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil demonstra que, no período de janeiro a dezembro de 2018, a arrecadação de tributos por ela administrados atingiu o montante de R\$ 1.398.900.000.000,00. BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Análise das arrecadações da Receita Federal: dezembro 2018*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2018/dezembro2018/analise-mensal-dez-2018.pdf> Acesso em: 26 jun. 2019. Já o IBGE aponta que o Produto Interno Bruto - PIB desse mesmo período foi de R\$ 6.800.000.000.000,00, o que representa um PIB per capita de R\$ 30.548,40. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto – PIB*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acesso em: 26 jun. 2019.

³⁹ ARENDT, Hanna. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. p. 96. Em 1755, Rousseau já reconhecia essa distinção ao afirmar “Concebo na espécie humana dois tipos de desigualdade: uma que chamo natural ou física, porque é estabelecida pela natureza e consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito ou da alma; a outra que podemos chamar desigualdade moral ou política, porque depende de uma espécie de convenção e é estabelecida, ou pelos menos autorizada, pelo consentimento dos homens. Esta consiste nos diferentes privilégios que alguns usufruem em detrimento dos outros, como o de serem mais ricos, mais honrados, mais poderosos que eles, ou mesmo o de se fazerem obedecer por eles”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 43.

⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. p. 121.

⁴² BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma existência digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 62.

⁴³ Nesse sentido: “Sobre dois pilares fundamentais repousa a dignidade da pessoa humana: na razão e na liberdade. [...] No ato livre, o sujeito manifesta, no mais alto grau, a sua existência e a possibilidade de sua realização mais plena. Nas decisões concretas, torna-se autor de sua sorte”. ULLMANN, Reinhold Aloysis. *O solidarismo*. São Leopoldo: UNISINOS, 1993. p. 21-22.

a que deve ser atribuída eficácia imediata. Isso significa a necessidade de sua aplicação de plano pelos poderes públicos, refletindo no mundo do “ser” aquilo que está contido no “dever-ser”.⁴⁴

4 Uma interpretação constitucional da cláusula da reserva do possível

Especialmente quando se trata de ações com mais evidente caráter prestacional existe o risco de que o Estado busque se furtar ao dever de implementação. E entre as estratégias para legitimar esta omissão, ganha destaque a invocação da cláusula da reserva do possível,⁴⁵ termo que abriga uma construção teórica que condiciona a efetividade dos direitos sociais com potencialidade de afetar as finanças públicas à observância da capacidade financeira do Estado. Para Ingo Sarlet e Carolina Zockun, essa cláusula contém uma dimensão tríplice: a disponibilidade fática dos recursos necessários à implementação do direito; a configuração da disponibilidade jurídica dos recursos, que estaria relacionada à observância das regras relativas à tributação e orçamento; e a análise da proporcionalidade e da razoabilidade da prestação.⁴⁶ Implica, assim, limites de ordem fática (escassez orçamentária) e jurídica (incidência tributária, proporcionalidade e razoabilidade) como entraves ao reconhecimento dos direitos de prestação pleiteados em sede judicial.⁴⁷

Quando a leitura de um conceito se dá tendo como referência estudos realizados em face de outros ordenamentos jurídicos, há o risco de que o intérprete trabalhe sobre um ordenamento idealizado, distante daquele que é a base de seus interesses.⁴⁸ A aplicação da cláusula da reserva do possível como limite de eficácia das normas constitucionais no Brasil é um exemplo dessa espécie de impropriedade. Trata-se de uma construção teórica e jurisprudencial alemã, em um determinado contexto histórico, que foi, posteriormente, “transplantada” para o Brasil.⁴⁹ Ocorre, entretanto, que essa importação se realizou de modo distorcido, gerando efeitos que não correspondem ao significado que lhe é atribuído na Alemanha, onde a cláusula foi utilizada, pela primeira vez em 1972, em decisão do Tribunal Constitucional Federal proferida em processo no qual dois estudantes pleiteavam o direito subjetivo de acesso ao curso superior de medicina. Nesse momento, o país vivia as dificuldades resultantes da segunda grande guerra e experimentava uma grande demanda por vagas em determinados cursos superiores. De forma a garantir a manutenção da qualidade dos cursos oferecidos, foi criada a regra *numerus clausus* limitando esse acesso. Nesse contexto, o tribunal decidiu

⁴⁴ AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017. p. 266.

⁴⁵ SGARBOSSA, Luís Fernando. *Crítica à teoria dos custos dos direitos: Reserva do possível*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010. v. 1. p. 122. Sobre a origem da cláusula da reserva do possível e sua relação com a teoria dos custos dos direitos, ver: BITENCOURT, Caroline Müller. A reserva do possível no contexto da realidade constitucional brasileira e sua aplicabilidade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 213-244, jan./mar. 2014. Também em: SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018. Agregando a essa temática a discussão sobre a natureza dessa cláusula como de regra ou princípio: CASTRO, Matheus Felipe de; ZUCCHI, Renan. “Reserva do possível” como argumento de limitação do Estado de bem-estar social? a Constituição de 1988 e o seu projeto de efetivação dos direitos fundamentais. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 57, p. 84-103, jan. 2019.

⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. p. 29-30.

⁴⁷ AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017. p. 272-273.

⁴⁸ ÁVILA, Humberto. Limites à tributação com base na solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 81.

⁴⁹ Esse termo deve-se, aparentemente, a Alan Watson que, em 1974, publicou a obra *Legal transplants: an approach to comparative law*. CAIRNS, John W. Watson, Walton and the history of legal transplants. *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Athens, v. 41, p. 637-696, 2013.

pela inexistência do direito subjetivo a uma vaga, afirmando que os direitos sociais passíveis de serem exigidos do Estado teriam por limite aquilo que seria razoável se exigir da sociedade.⁵⁰ Implicaria, portanto, um ajuste das expectativas individuais em relação ao Estado como agente prestacional, reduzindo-as àquilo que seria razoável exigir deste último.⁵¹

Considerando-se esses termos e o quadro normativo que se extrai do texto constitucional, é de meridiana clareza a impertinência da invocação dessa cláusula para afastar a responsabilidade estatal quanto a prestações que integram o mínimo existencial e a dignidade humana. Por certo, não é possível, em face da literalidade da Constituição e da ética social que ela incorpora, a afirmação de que prestações desta estatura deveriam, ou mesmo poderiam, estar fora do âmbito de expectativas legítimas dos indivíduos em relação aos poderes públicos.

Assim, adere-se à tese defendida por Daniel Wunder Hachem, que reconhece às normas relativas ao mínimo existencial e à dignidade humana a estrutura de regras, contemplando direitos definitivos, não passíveis de ponderação. Esses direitos não são teto máximo, mas um piso mínimo das prestações estatais, que não podem ser sacrificados pela insuficiência de recursos gerada pelo equívoco das decisões relativas à aplicação dos recursos de que dispõe o Estado. Estão, por isso, imunes às restrições decorrentes da cláusula da reserva do possível.⁵² Interpretação diversa é inconstitucional – pela afronta ao modelo protetivo de direitos fundamentais claramente estabelecido pela Constituição.

Apesar de se reconhecer a procedência dessa conclusão, ela não esgota as possibilidades de análise do problema, já que não contempla reflexões acerca das causas de restrição do orçamento sob o ponto de vista da origem dos recursos (arrecadação). É fato que essa limitação pode ser decorrência de elementos externos ao Estado, sobre os quais seu poder de controle é bastante limitado. Contudo, existem circunstâncias que estão compreendidas em sua esfera de poder, submetidas à sua vontade, e que, por isso, tornariam ilegítimas alegações de restrições financeiras como justificativa para a negativa de prestações tidas por jusfundamentais.⁵³ Uma dessas circunstâncias é a tributação insuficiente.

Conforme foi afirmado alhures, o consenso expresso no texto constitucional tem por função promover a pacificação social, viabilizando a coexistência de sujeitos que, pelas contingências da vida, possuem interesses conflitantes. Estabelecido como árbitro entre as possibilidades de uns e as carências de outros, o Estado recebe poderes (de extrair de uns) e deveres (para atender a outros) que, em última análise, constituem o instrumental para a opção ética de redução da distância entre eles.⁵⁴ Raciocínio este, aliás, que vale

⁵⁰ PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. *A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. p. 6-7.

⁵¹ PIVETTA, Saulo Lindorfer. Restrições à aplicabilidade dos direitos fundamentais sociais e a relevância jurídica da escassez de recursos financeiros. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (coord.). *Direito administrativo e suas transformações atuais: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Curitiba: Ithala, 2016. p. 124.

⁵² HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 225-226. Também sobre a inadequação das decisões relativas aos gastos públicos e a reserva do possível: NASCIMENTO, Assis José Couto do. O estado da luxúria: a parábola do BMW e a real dimensão do debate sobre a reserva do possível: escassez de recursos ou ordenação de prioridades? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 483-500, 2019. Ampliando a discussão pela inclusão da vedação ao retrocesso: DOTTA, Alexandre Godoy; MARQUES, Camila Salgueiro da Purificação. Programas sociais, a exclusão social e a vedação ao retrocesso: direitos sociais no Brasil em crise. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, p. 2-22, dez. 2017.

⁵³ Embora estabelecendo prioridades diferentes das sustentadas neste artigo, uma análise a respeito das medidas de que dispõe o Estado para aumentar sua disponibilidade financeira pode ser vista em: MARINO, Leonardo Romero. Moldando a “reserva do possível” no tempo: a sustentabilidade fiscal como direito difuso fundamental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 170-193, 2015. A respeito dos efeitos da crise econômica sobre a implementação dos direitos fundamentais: CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os direitos fundamentais em tempos de crise econômica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 175-198, abr./jun. 2019. DOTTA, Alexandre Godoy; MARQUES, Camila Salgueiro da Purificação. Programas sociais, a exclusão social e a vedação ao retrocesso: direitos sociais no Brasil em crise. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, p. 2-22, dez. 2017.

⁵⁴ KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. *Revista Brasileira de*

não somente para questões econômicas, mas também para questões morais – como no caso das políticas de discriminação positiva em favor de grupos vulneráveis. De todo modo, no tocante ao planejamento financeiro, a Constituição estipula onde os recursos devem ser necessariamente aplicados (gastos obrigatórios) e até onde podem ser extraídos (limites de tributação).

A ponderação entre os interesses de pessoas que se encontram nos polos opostos do binômio prestação/tributação implica, necessariamente, um movimento de transferência de recursos que têm, por efeito imediato, a satisfação de necessidades e, mediato, a redução das desigualdades. Nesses termos, resta evidenciada a necessidade de realizar um ajuste entre o volume de recursos obtidos pela tributação e a quantidade necessária para a satisfação do mínimo existencial e das prestações relativas à dignidade humana. Como consequência, em relação à margem de manobra autorizada pela Constituição, o nível de tributação somente poderia ficar aquém do seu limite quando os recursos obtidos se mostrassem suficientes para fornecer essas prestações consideradas essenciais, pois, quando estas não são fornecidas, a redução daquela (tributação) deixa de ser um direito para ser um mero interesse.⁵⁵

5 O sistema tributário nacional como fonte de recursos

Geraldo Ataliba afirma que o conteúdo essencial das normas tributárias é a ordem para que os indivíduos entreguem ao Estado determinada soma em dinheiro, razão pela qual tributar é a ação de realizar essa tarefa. Assim compreendido, tributo é o instrumento jurídico destinado a abastecer os cofres públicos pela apropriação de parcela da riqueza individual,⁵⁶ segundo critérios de manifestação de capacidade contributiva que o texto constitucional identifica.⁵⁷

Ocorre, porém, que há uma incompatibilidade no modo como o Direito tributário é abordado pelos operadores do Direito ou pelos órgãos decisórios e a evolução da experiência constitucional. Com efeito, a atribuição de significado às normas que regulamentam o sistema tributário nacional é usualmente pautada pela concepção de que a relação tributária é uma violência que o Estado está legitimado a realizar contra determinados indivíduos.⁵⁸ Nesse caso, se ignora uma faceta relevante de que a propriedade privada, a despeito das vantagens que proporciona à sociedade, seja em relação aos benefícios trazidos para os pobres, seja no fortalecimento da democracia, não é um elemento da natureza, mas uma criação do Direito, que nasce com ele e se caracteriza por um conjunto de relações moldadas de acordo com a organização política da sociedade.⁵⁹ Como todo direito, deve se adaptar às contingências da realidade experimentada, reflexo das mudanças sofridas pela sociedade, seja no plano dos fatos, seja no plano das ideias.

Nesse contexto, a incorporação dos direitos sociais, ao lado dos direitos de liberdade, exige que a relação tributária seja repensada, adotando uma abordagem pelo qual o poder de tributar não seja reduzido à bilateralidade contribuinte/Estado. O tributo é o instrumento por excelência para realização da solidariedade, o que torna necessário rever o papel dos deveres do indivíduo frente à comunidade, superando a leitura viciada pela qual os interesses de quem pode contribuir sobrepuja-se às necessidades dos que devem receber.

Políticas Públicas, Brasília, v. 5, n. 1, p. 76-92, 2015.

⁵⁵ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 79-90.

⁵⁶ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 21-23, 29.

⁵⁷ A respeito da capacidade contributiva e da ofensa ao princípio da isonomia em virtude de isenções que a desrespeitam, ver: PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019.

⁵⁸ KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 76-92, 2015.

⁵⁹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 45-47.

O dever de contribuir para o financiamento do Estado encerra um compromisso moral dentro do estatuto constitucional do indivíduo,⁶⁰ o que não implica qualquer postura altruísta por parte dele, mas a mera observância de sua responsabilidade social.

É interessante registrar que, embora seja recorrente a resistência à tributação com base na necessidade de proteção do cidadão contra os excessos do Estado, não são as pessoas que revelam capacidade contributiva as que efetivamente têm sua liberdade ameaçada por ele. Por outro lado, a liberdade desses indivíduos acaba sendo efetivamente cerceada por um ambiente de instabilidade social, já que a inobservância de direitos constitui solo fértil para a revolta e violência, ainda que estas não sejam a manifestação consciente de uma postura política, mas sim o resultado da falta de expectativas.⁶¹ Não seria razoável sustentar o desrespeito aos limites constitucionais ao poder de tributar e nem parece necessário seguir neste caminho. É preciso ser iniciada uma melhor abordagem legislativa e administrativa a respeito do volume da tributação, a fim de que sejam incorporados interesses sociais mais amplos que os do contribuinte. Todos os brasileiros são sujeitos da ordem constitucional e é o ótimo equilíbrio entre os seus interesses que deve determinar as decisões a serem tomadas pelo Estado.⁶²

Julio Cesar Aguiar e Melina Haber postulam a aplicação da teoria analítico-comportamental ao Direito, o que implicaria a adoção de uma “nova dimensão da relação entre direito e fatos, com ênfase nas consequências sociais provocadas pelo direito”.⁶³ Essa abordagem evidencia que a compreensão das normas jurídicas não pode ser desconectada dos efeitos que elas provocam na vida social. Assim, em que pese o reconhecimento de que a instituição de determinados deveres para os indivíduos, entre os quais se inclui o de pagar tributo, encontra-se inserida no rol de poderes do Estado, essa prerrogativa não se estende ao ponto de permitir que sua inação conduza à frustração das garantias individuais, em especial daquelas relacionadas ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana.⁶⁴ A abordagem é aparentemente consequencialista, mas parte de uma questão de princípio passível de ser tratada pela mais tradicional hermenêutica jurídica.

Todavia, nem todos concordam com esta abordagem. Ao analisar o mínimo existencial, Felipe Fonte aponta que, assim como os demais direitos fundamentais, o conceito está inserido no campo que se designa contramajoritário. Tendo essa ideia como premissa, propõe a adoção de dois parâmetros para a delimitação daquilo que estaria inserido na noção: a possibilidade de universalização do direito e a limitação em função do grau de tributação.⁶⁵ Não é possível, entretanto, concordar com a essa tese, que se equivoca sob ambos os aspectos apontados; até porque, de fato, eles acabam se reduzindo ao segundo, já que a possibilidade de universalização teria sempre como parâmetro o grau de tributação.

O grau de tributação pode, como confirmado pela experiência prática, estar afetado por grupos que apresentam uma capacidade desproporcional de interferência nas decisões políticas. Esse fenômeno resulta do que Ana Alterio aponta como um dos dilemas da democracia representativa, em que o acesso desigual aos poderes políticos provoca uma verdadeira tirania de determinados grupos de influência. Ademais, resta ameaçada a própria democracia material, ao serem criadas oportunidades para que discursos populistas

⁶⁰ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal*. Coimbra: Almedina, 2015. p. 37. MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *The myth of ownership*. New York: Oxford University, 2002.

⁶¹ Para Rousseau, “seria difícil mostrar a validade de um contrato que obrigasse apenas uma das partes, no que se pusesse tudo de um lado e nada do outro, e que só resultasse em prejuízo para quem se compromete”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 101.

⁶² ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 41.

⁶³ AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017. p. 263.

⁶⁴ AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017. p. 60.

⁶⁵ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205-215.

manipulem a parcela da população que vê desatendidos seus interesses e necessidades.⁶⁶ No mesmo sentido, Francis Fukuyama afirma que a ação coletiva humana depende de que as instituições criem regras claras e estáveis que sejam, ao mesmo tempo, capazes de se adaptar a mudanças no ambiente. A partir desse pressuposto, aponta dois fatores como responsáveis pela decadência política: de um lado, a incapacidade dos mecanismos democráticos de resistir ao processo de repatrimonialização das instituições pelas elites; de outro, a incapacidade dessas mesmas instituições de responder às demandas decorrentes da ascensão de novos grupos sociais.⁶⁷

Nesse contexto, os órgãos de decisão e os demais operadores do Direito têm a responsabilidade social de rejeitar a delimitação do conteúdo do mínimo existencial ao grau de tributação adotado, quando esta se encontra aquém do limite constitucionalmente autorizado. Pelo contrário, é o nível de tributação que deve ser ajustado para conferir a todos os indivíduos uma existência digna segundo padrões e conquistas da vida moderna. Sendo o Estado o responsável pelo equilíbrio necessário entre o dever de fornecer prestações relativas aos direitos fundamentais e o poder de impor deveres dessa mesma natureza (fundamentais), este último se converte em dever de fazê-lo.

Humberto Ávila advoga que o sistema tributário não pode ser compreendido pela análise meramente linguística ou estrutural das normas jurídico-tributárias. Esse instrumento seria insuficiente para o seu conhecimento, em especial no plano da sua eficácia e da análise dos objetivos pretendidos, pois tanto a tributação quanto as imunidades tributárias poderiam trazer diferentes efeitos colaterais, seja de ordem econômica, seja de restrição de liberdades individuais ou coletivas.⁶⁸

Não há dúvida quanto à necessidade de ampliação dos métodos de análise das normas de Direito tributário. Mas tal hermenêutica deve sempre ser realizada tendo por prioridade a aptidão desse sistema de fornecer os recursos necessários à realização dos direitos fundamentais. É nesse sentido o ponto de vista chamado de constitucionalismo exigente por Maria Saffon e Maurício García-Villegas, que postula a impossibilidade de supressão dos direitos sociais por considerações de ordem política ou econômica, já que seria dever dessa realidade (política ou econômica) se adaptar ao texto constitucional e não o contrário.⁶⁹

As questões de ordem econômica devem ser secundadas pelo exame do impacto redistributivo da tributação, de forma que a distância entre o limite que é imposto pela capacidade contributiva de quem realiza o fato gerador tributário e aquilo que é efetivamente exigido pelo Estado deve ser ditado pelas demandas relativas aos deveres das prestações consideradas essenciais no âmbito do Estado Social de Direito. Deve ser considerado, ainda, que essas medidas de redistribuição acabam por ampliar a base tributária ao tornar os beneficiários mais aptos a produzir riqueza. Isso significa que haverá uma ampliação do conjunto de contribuintes hoje com a conseqüente redução do ônus tributário individual futuro. Afirma-se, assim, a inconstitucionalidade do Estado de invocar a cláusula de reserva do possível para se abster de realizar as prestações que integram o conceito de mínimo existencial ou dignidade humana, quando sua capacidade tributária não está sendo exercida na sua eficiente (ótima) extensão.⁷⁰

⁶⁶ ALTERIO, Ana Micaela. Reactive vs structural approach: A public law response to populism. *Global Constitutionalism*, v. 8, n. 2, p. 270-296, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2045381719000029> Acesso em: 05 out. 2019.

⁶⁷ FUKUYAMA, Francis. *Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia*. Rio de Janeiro: Rocco, 2018. p. 456-466.

⁶⁸ ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 138-140.

⁶⁹ SAFFON, Maria Paula; GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. Derechos sociales y activismo judicial: la dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, v. 13, n. 1, p. 75-107, maio 2011.

⁷⁰ Sobre o significado de ato ótimo, ver: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 39, jul./dez., 2018.

6 Formas de caracterização da tributação insuficiente

Tendo por pressuposto a afirmação de que o Estado não pode invocar a cláusula da reserva do possível diante do insuficiente exercício das competências tributárias, resta verificar os mecanismos aptos a evidenciar essa situação. Na prática, contudo, não há maiores dificuldades uma vez que a tributação é exaustivamente regulada pela Constituição, permitindo uma primeira aproximação com os limites materiais que foram estabelecidos para ela. Em um segundo plano, essa análise pode ser feita considerando-se a incidência ou não da tributação (isenções), ou o grau em que ela se dá, sobre diferentes manifestações de riqueza (espécies), que estão compreendidas no mesmo conceito de fato gerador (como gênero).

Iniciando-se a análise pela União Federal e tendo como referência o primeiro parâmetro mencionado, é possível, desde logo, afirmar que a tributação se encontra em patamar inferior ao que foi permitido pela Constituição. Essa afirmação decorre do fato de que o rol de competências tributárias não foi explorado em sua plenitude, em omissão que beneficia justamente os sujeitos que exprimem uma maior capacidade contributiva. Refere-se aqui ao imposto sobre grandes fortunas, identificado no art. 153, VII, da Constituição da República, como manifestação de riqueza apta a gerar pretensões tributárias por parte de União.

O potencial arrecadatório desse tributo fica bastante evidenciado ao se considerar que, entre 1926 e 2013, o 1% mais rico do Brasil se apropriou de um percentual que varia de 20% a 31% da renda nacional. No mesmo período, a participação do 0,1% mais rico se manteve próxima a 10%. Considerando-se uma fatia maior da população, no período de 1970 a 2013, a parcela que coube aos 10% mais ricos variou de algo em torno de 49% a aproximadamente 69% da renda nacional. Adicionalmente, mesmo considerando-se apenas esse grupo seletivo, é possível identificar uma grande heterogeneidade entre as faixas de rendimento. Em 2013, ano em que a renda média da população foi de R\$ 26 mil anuais, a renda média anual dos 10% mais ricos girou em torno de R\$ 140 mil, dos 5% R\$ 230 mil, dos 1% R\$ 636 mil e dos 0,1% R\$ 2,8 milhões.⁷¹ A disparidade na distribuição de recursos é fenômeno que, segundo Thomas Piketty, tende a se aprofundar, uma vez que a taxa de rendimento do capital é superior à taxa de crescimento dos países.⁷² Ou seja, as pessoas que detêm recursos suficientes para aplicá-los estão, contínua e sistematicamente, se apropriando de uma parcela maior da riqueza gerada o que favorece o surgimento de grandes fortunas em contraponto às condições indignas em que vive parcela expressiva da população. É o aprofundamento desse tipo de disparidade que tributos como o de grandes fortunas são vocacionados a corrigir, em que pese ele seja costumeiramente menosprezado ou até ridicularizado por parcela dos políticos e pelos grandes meios de comunicação.

Além da omissão quanto ao exercício formal das competências tributárias, a insuficiência da atuação estatal quanto à tributação pode ser identificada pelas situações em que, a despeito de haver regra de incidência tributária, foi estabelecida isenção fiscal ou as alíquotas são fixadas em percentual inferior ao que seria adequado à realização da justiça fiscal. Nesse sentido, o imposto sobre a renda é, sem dúvida, um dos mais eficientes instrumentos para implementação da solidariedade social, uma vez que seus critérios permitem a realização do princípio da capacidade contributiva pela apuração da base de cálculo e da progressividade na fixação das alíquotas.⁷³ A despeito disso, considerando-se dados do ano de 2015, em comparação aos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Brasil ficou em último lugar no índice relativo à carga tributária sobre a renda, lucro e ganho de capital. Curiosamente, os primeiros colocados, como países que mais tributam essas manifestações de riqueza, são democracias fortes como Dinamarca, Nova Zelândia, Islândia, Bélgica, Finlândia, Suécia e Canadá. Estados reconhecidos não só pelo seu

⁷¹ SOUZA, Pedro H. G. Ferreira da. *Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018. p. 222-243.

⁷² PIKETTY, Thomas. *O capital no séc. XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 328-367.

⁷³ COELHO, André Felipe Canuto; OLIVEIRA, José André Wanderley Dantas de. How to fight tax evasion: real progressivity. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 118, p. 13-51, jan./jun. 2019.

consolidado sistema capitalista, mas fundamentalmente pelos altos índices de desenvolvimento humano.⁷⁴ É um equívoco grosseiro, portanto, imaginar que a tributação de grandes fortunas possui qualquer relação com modelos econômicos autoritários ou anticapitalistas.

No contexto brasileiro, a título exemplificativo, pode-se citar a isenção de imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza sobre a distribuição de dividendos (benefício introduzido no ordenamento jurídico pelo art. 10 da Lei n.º 9.249, de 1995), em clara violação ao Princípio da Capacidade Contributiva. Embora a Constituição da República determine, expressamente, em seu art. 165, § 6º, a obrigação do Poder executivo de apresentar demonstrativo do efeito, sobre receitas e despesas públicas, de isenções tributárias, os reflexos desse benefício não constam dos relatórios de gastos tributários que são anualmente preparados para subsidiar a lei orçamentária.

Analisando-se o último relatório (2019), vê-se que a omissão na prestação dessa informação foi fundada na afirmação de que, a despeito de gerar críticas sobre a justiça fiscal e a equidade no sistema, essa isenção é parte da estrutura geral do imposto de renda.⁷⁵ Essa explicação é bastante curiosa se for considerado que, entre os países que integram a OCDE, apenas Brasil e Estônia não tributam dividendos.⁷⁶ Embora não sejam fornecidas informações acerca do efeito sobre as receitas públicas da renúncia relativa ao imposto sobre a renda incidente sobre distribuição de lucros e dividendos, o relatório apresentado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil para subsidiar o projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019 revela que os gastos tributários considerados nesse cálculo tiveram uma evolução de 15,35% da receita em 2006 para 21,36% em 2019.⁷⁷ Isso significa um aumento de 39% nas renúncias fiscais no período.⁷⁸ Isso ocorre em um momento de crise financeira do Estado em que o discurso de redução de gastos e o arrocho fiscal só se intensificam – um contrassenso que infelizmente não é levado em consideração na discussão das reformas constitucionais em andamento. Com razão Cynara Monteiro Mariano, ao chamar este sistema de um “capitalismo do desastre” que pende a um estado de exceção econômica.⁷⁹

É necessário lembrar que, embora o imposto sobre a renda seja tributo de competência da União, o resultado da sua arrecadação é distribuído aos demais entes federativos, integrando, por isso, suas receitas orçamentárias. Com efeito, o art. 159, I, “a” e “b”, inserido na seção relativa à distribuição da receita tributária, determina que 22,5% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda seja destinado ao Fundo

⁷⁴ MOREIRA, Eduardo. *Desigualdade e caminhos para uma sociedade mais justa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 79.

⁷⁵ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo de Gastos*: PLOA 2019. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf> Acesso em: 19 jul. 2019.

⁷⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Estudo sobre a não tributação de lucros e dividendos no Brasil*. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo%20sobre%20a%20nao%20tributacao.pdf> Acesso em: 20 nov. 2019.

⁷⁷ De acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário. Eles funcionam como exceção ao Sistema Tributário de Referência (estrutura composta pelo conjunto de regras necessárias para determinar a obrigação tributária e que é adotada como parâmetro para os desvios), pois reduzem a arrecadação potencial e aumentam, consequentemente, a disponibilidade econômica do contribuinte. Tais gastos tributários têm finalidades diferentes da mera arrecadação, assumindo um caráter compensatório, quando pretendem substituir serviços públicos que não são prestados de forma satisfatória, ou de incentivo, quando há a intenção de desenvolver determinado setor ou região. Em qualquer um desses casos, as desonerações constituem alternativas às ações políticas de Governo, já que não realizadas no orçamento, mas, sim, por intermédio do sistema tributário. BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. *Conceito de Gasto Tributário*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario> Acesso em: 06 fev. 2020. BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas – ano calendário 2014 - Série 2012 a 2017*. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/DGTEfetivo2014FINAL.pdf> Acesso em: 16 fev. 2020.

⁷⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo de Gastos tributários: bases efetivas 2016 – série 2014 a 2019*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2016-serie-2014-a-2019-base-conceitual-e-gerencial.pdf> Acesso em: 19 jul. 2019.

⁷⁹ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

de Participação dos Estados e do Distrito Federal, mesmo percentual que deve ser destinado ao Fundo de Participação dos Municípios. Assim, quando a União abre mão de parcela desse tributo, a renúncia a essa receita também afeta a capacidade financeira de Estados e Municípios. O prejuízo causado a estes entes justificou a publicação do “Estudo sobre a não tributação de lucros e dividendos no Brasil”, pela Confederação Nacional dos Municípios, em que é possível verificar que, em 2013, os dividendos distribuídos foram de R\$ 287 bilhões, o que implica uma receita tributária potencial de R\$ 43 bilhões, valor correspondente a 0,84% do PIB.⁸⁰

Em relação aos tributos de competência estadual, a insuficiência da tributação é facilmente demonstrada quando considerada a realidade da incidência do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e de Doação, de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD, cuja previsão constitucional está no art. 155, I. Essa competência tributária tem sido utilizada de forma inexplicavelmente tímida, e a correção dessa assertiva pode ser facilmente demonstrada. No Brasil, as alíquotas incidentes sobre herança e doação variam de 1% a 8%, percentuais compreendidos no limite estabelecido pela Resolução n.º 9, de 1992, do Senado Federal, que é de 8%. Nos Estados Unidos e na Inglaterra a alíquota máxima para ambos os fatos geradores (herança e doação) é de 40%; na Alemanha, Japão e Suíça, 50%; na França, de 60% sobre herança e 45% sobre doação.⁸¹

Essa comparação ilustra a afirmação de que os Estados no Brasil estão longe de tributar adequadamente a transmissão de bens a título gratuito, contudo, ela não é indispensável para esse fim. Com efeito, a irracionalidade do sistema fica patente quanto se verifica que uma renda mensal superior a R\$ 2.826,66 já constitui patamar suficiente para que seja submetida a uma alíquota de Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas de 15% (o que por si só já é um absurdo), imposto que não incide sobre as doações recebidas de pessoas físicas. Ou seja, o rendimento do trabalho que tem, por princípio, natureza alimentar, pode chegar a se submeter a uma alíquota de 27,5%, enquanto bens e direitos recebidos a título gratuito estão sendo tributados a alíquotas de 1% a 8%. Não é demais lembrar que o comparativo é realizado tendo como parâmetro as alíquotas de um tributo, cuja alíquota média está entre as mais baixas do mundo. Trata-se, evidentemente, de um sistema ineficiente ao não tributar quem deve e injusto ao tributar quem não deve.

Ainda em relação do ITCMD, convém registrar que a Constituição estabeleceu no art. 155, § 1º, III, “a” e “b”, a necessidade de que lei complementar regule a incidência desse tributo sobre operações realizadas no exterior. Até o momento, essa lei não foi editada e essas operações têm ocorrido infensas à incidência do tributo estadual. Assim, também em relação à competência estadual, é possível afirmar que as suas possibilidades não foram exploradas de forma exaustiva.

Isso significa que a desigualdade gerada pela disparidade na distribuição da riqueza nacional gerada, ausência de tributação sobre grandes fortunas e baixa tributação sobre a renda, é incrementada pela ausência de tributação adequada na transmissão dos bens a título gratuito. Segundo Piketty, esse acúmulo de capital faz com que o patrimônio construído no passado se sobreponha à poupança presente, ou seja, o “passado tende a devorar o presente” sem que seja necessário trabalhar.⁸² Neste ambiente, o conceito libertário de mérito não faz qualquer sentido ao ser confrontado pela realidade fática da história.

Por fim, não se pode deixar de mencionar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, tributo com acentuado potencial para realizar a solidariedade social,⁸³ que decorre de sua natureza extrafiscal, uma vez que suas alíquotas devem ser fixadas de forma a “desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” (art. 153, § 4º da Constituição). A Lei n.º 9.393, de 1996, estabelece alíquotas para imóveis com área

⁸⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Estudo sobre a não tributação de lucros e dividendos no Brasil*. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo%20sobre%20a%20n%20tributação.pdf> Acesso em: 20 nov. 2019.

⁸¹ CHAIB, Flávio. *Estudo comparado do regime jurídico da tributação do imposto sobre a herança e doações – ITCMD brasileiro com a prática de outros países*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2016.

⁸² PIKETTY, Thomas. *O capital no séc. XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 368-369.

⁸³ GODOI, Marciano Seabra de. Tributação e solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 163.

superior a 500 hectares que podem variar de 0,03% a 20%, a depender da área e do grau de utilização. Ocorre que a aferição desse grau se dá, em regra, por informações prestadas pelo próprio contribuinte (autodeclaração) e que são pouco fiscalizadas. Essa circunstância é reconhecida pela mensagem que acompanha o Projeto de Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, que atesta a dificuldade da União em controlar o imposto.⁸⁴ A título ilustrativo, dados da Receita Federal do Brasil revelam que, no ano de elaboração desse projeto (2003), a receita arrecadada com o ITR foi de R\$ 296 milhões, frente a uma arrecadação total da União de R\$ 262.819 milhões, o que equivale a uma participação de 0,11%.⁸⁵ Considerando-se que os seus objetivos extrafiscais não vêm sendo atingidos, como se verá adiante, esta participação está bastante aquém de suas possibilidades.

O ITR é um tributo de competência da União, de cuja arrecadação os Municípios têm participação de 50% (art. 158, II). Entretanto, a Emenda Constitucional n.º 42, de 2003, autorizou a majoração desse percentual para 100% caso o Município faça a opção por fiscalizar e arrecadar o tributo. A realização dessa opção, como se vê, implicaria um aumento de 100% na arrecadação municipal com o ITR. Apesar de haver essa possibilidade desde 2003, a Secretaria da Receita Federal do Brasil registra que apenas 1852⁸⁶ dos 5561 municípios brasileiros optaram por assumir a competência.⁸⁷ A razão lógica para a inclusão dessa possibilidade na Constituição é a ineficiência na arrecadação desse tributo pela União Federal, cujo órgão fiscalizador não tem capilaridade suficiente para chegar aos locais distantes das suas sedes. Ou seja, os municípios reclamam da União, mas também não conseguem fazer sua lição de casa.

Os dados relativos à estrutura fundiária do Brasil em 2019 mostram que 424 imóveis correspondem a uma área total de 141.810.726,68 ha, enquanto 5.579.646 imóveis com área inferior a 100 ha totalizam 120.157.856 ha.⁸⁸ Por outro lado, estima-se que, em 2010, terras improdutivas representavam 40% das grandes propriedades no Brasil.⁸⁹ Portanto, existe um potencial de tributação que não está sendo explorado pelos Municípios, já que a arrecadação derivada deste produto, como se viu, é ínfima. Sob outro aspecto, a ineficiência dessa fiscalização provoca o desperdício de uma grande área com potencial para gerar riqueza e incrementar a atividade econômica dos municípios em que essas propriedades improdutivas estão localizadas.

Além dos elementos aqui trazidos para discussão, é importante mencionar a possibilidade de caracterização de tributação insuficiente não apenas em decorrência de opções legislativas dos entes estatais, mas também em virtude da ausência de efetividade das regras de incidência existentes resultante da incapacidade do Estado de compreender as causas da evasão fiscal e, combatendo-as, estimular o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.⁹⁰ Esse fato pode ser comprovado pelos dados dos diversos programas de recuperação fiscal, por meio dos quais são instituídos generosos descontos aos contribuintes inadimplentes, evidenciando não somente sua incompetência em fiscalizar e arrecadar os tributos que lhe cabem, mas também uma forte complacência com as elites devedoras.

⁸⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda a Constituição*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129816&filename=PEC+41/2003 Acesso em: 18 nov. 2019.

⁸⁵ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2003/analise-mensal-dezembro-2003/view> Acesso em: 18 nov. 2019.

⁸⁶ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSDR/TermoITR/controlador/controlConsulta.asp> Acesso em: 04 jul. 2019.

⁸⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores Sociais Municipais*. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm Acesso em: 04 jul. 2019.

⁸⁸ INSTITUTO NACIONAL E COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Estrutura fundiária*. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/estrutura_fundiaria_-_brasil-07-2018.pdf Acesso em: 18 nov. 2019.

⁸⁹ BRASIL tem 40% de grandes propriedades rurais improdutivas. *Compre Rural*, Campo Grande, jun. 2016. Disponível em: <https://www.comprerural.com/brasil-tem-40-de-grandes-propriedades-rurais-improdutivas-228-milhoes-de-hectares-abandonados/> Acesso em: 19 nov. 2019.

⁹⁰ COELHO, André Felipe Canuto; OLIVEIRA, José André Wanderley Dantas de. How to fight tax evasion: real progressivity. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 118, p. 13-51, jan./jun. 2019.

7 Considerações finais

A despeito de a dignidade humana ser um princípio largamente empregado na dogmática constitucional, demandando, por isso, valiosos esforços dos operadores do Direito, integra aquele rol de conceitos que são mais sentidos que explicados. Por essa razão, a sensibilidade deve acompanhar a razão quando se trata de identificar e dar efetividade aos direitos que a realizam, assim como avaliar suas consequências no plano real.

Conforme restou evidenciado, os compromissos firmados na Constituição atribuem ao Estado o papel central na exigência do cumprimento de deveres fundamentais por alguns, assim como deve se submeter às demandas de outros pela implementação de direitos. O ponto de equilíbrio entre essas relações, em especial no que diz respeito aos instrumentos de financiamento da atividade estatal, é ditado pelo princípio da solidariedade social, em face do qual a coletividade assume a responsabilidade por suportar os riscos identificados como de interesse comum. Dado o caráter ambicioso das promessas realizadas pelo texto constitucional, torna-se necessário estabelecer prioridades no atendimento das expectativas geradas. Nesse sentido, merecem precedência os direitos relativos às prestações que integram o mínimo existencial e aquelas inerentes à dignidade humana.

Por essa razão, a cláusula da reserva do possível se mostra de todo incompatível com o texto constitucional quando as restrições orçamentárias que justificam sua invocação não são ditadas por contingências externas ao Estado, mas decorrem diretamente de opções políticas ou administrativas que impliquem renúncia aos mecanismos de financiamento estatal, em especial quando se deixa de explorar as possibilidades de tributação autorizadas pela Constituição. Essa circunstância pode ser constatada pela não instituição de tributos inseridos no rol de competências tributárias, pela concessão de isenções fiscais ou implementação de alíquotas de valor ínfimo frente à capacidade financeira expressa pelos fatos geradores, assim como quando restar evidenciada a ineficiência do ente estatal em combater a evasão fiscal. Esta conjuntura tende a favorecer elites progressivamente acumuladoras de capital, ao mesmo tempo em que acaba por justificar a restrição de direitos justamente dos grupos socialmente vulneráveis. Trata-se, por certo, de um contrassenso ético e juridicamente injustificável – ao menos considerando-se o atual modelo constitucional, que consagra um Estado Social de Direito. Não é sem razão que muitas reformas constitucionais gestadas no núcleo do *establishment* econômico sempre focam nas despesas do Estado e não em suas receitas. Trata-se de uma tentativa de legitimação formal do *status quo* – um processo inverso à necessária e difícil efetivação material dos pressupostos formais da atual Constituição.

Sob o ponto de vista dos direitos fundamentais sociais, é necessário, portanto, resistência e esclarecimento. Ou seja, deve-se insistir na adoção de políticas públicas que primeiro levem em consideração as fontes de receita do Estado, para depois ser analisada a adequada alocação de recursos no orçamento. A tributação é um antecedente necessário a ser considerado para a eficiência alocativa das despesas públicas, notadamente quando levados em consideração excludentes jurídicos tais como a reserva do possível — cuja pretensão de impactação no mínimo existencial e em situações que afetam a dignidade humana é inconstitucional.

Referências

AARNIO, A. Sobre la ambigüedad semántica em la interpretación jurídica. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 4, p. 109-117, 1987. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10903/1/Doxa4_07.pdf Acesso em: 19 set. 2019.

AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017.

- ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A fraternidade como direito fundamental entre o ser e o dever ser na dialética dos opostos de Hegel*. Coimbra: Almedina, 2010.
- ARANA MUÑOZ, Jaime Rodríguez. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015.
- ARENDT, Hanna. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Malheiros, 2018.
- ÁVILA, Humberto. Limites à tributação com base na solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.
- ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018.
- BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma existência digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- BITENCOURT, Caroline Müller. A reserva do possível no contexto da realidade constitucional brasileira e sua aplicabilidade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 213-244, jan./mar. 2014.
- BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.
- BORGETTO, Michel. *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda a Constituição*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129816&filename=PEC+41/2003 Acesso em: 18 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo de Gastos tributários: bases efetivas 2016 – série 2014 a 2019*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2016-serie-2014-a-2019-base-conceitual-e-gerencial.pdf> Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo de Gastos: PLOA 2019*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf> Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CAIRNS, John W. Watson, Walton and the history of legal transplants. *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Athens, v. 41, p. 637-696, 2013.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os direitos fundamentais em tempos de crise econômica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 175-198, abr./jun. 2019.
- CASTRO, Matheus Felipe de; ZUCCHI, Renan. “Reserva do possível” como argumento de limitação do Estado de bem-estar social? a Constituição de 1988 e o seu projeto de efetivação dos direitos fundamentais. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 57, p. 84-103, jan. 2019.

CHAIB, Flávio. *Estudo comparado do regime jurídico da tributação do imposto sobre a herança e doações – ITCMD brasileiro com a prática de outros países*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2016.

COELHO, André Felipe Canuto; BORBA, Bruna Estima. Esperando por uma tributação ideal: o imperativo categórico da capacidade contributiva. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 55-96, jul./dez. 2018.

COELHO, André Felipe Canuto; OLIVEIRA, José André Wanderley Dantas de. How to fight tax evasion: real progressivity. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 118, p. 13-51, jan./jun. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Estudo sobre a não tributação de lucros e dividendos no Brasil*. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo%20sobre%20a%20não%20tributação.pdf> Acesso em: 20 nov. 2019.

COSTA, Pietro. *Soberania, representação e democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010.

DOTTA, Alexandre Godoy; MARQUES, Camila Salgueiro da Purificação. Programas sociais, a exclusão social e a vedação ao retrocesso: direitos sociais no Brasil em crise. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, p. 2-22, dez. 2017.

FARO, Julio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 250-269, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FUKUYAMA, Francis. *Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia*. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.

GABARDO, Emerson. Estado social e estado subsidiário: dois modelos distintos de desenvolvimento. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 283-299, out./dez. 2019.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributação e solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

GÓES, Guilherme Sandoval; MELLO, Cleyson de Moraes. A hermenêutica do desenvolvimento nacional à luz do estado democrático de direito. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 118, p. 321-364, jan./jun. 2019.

GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade social e tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial y derechos económicos y sociales: distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudencia brasileñas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*. Santa Fé, v. 1, n. 1, p. 93-138, jan./jun. 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 39, jul./dez., 2018.

HAEBERLIN, Martín; COMIM, Flávio. Todos e cada um de nós: o interesse público como critério de desenvolvimento humano. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 44-67, 2020.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*: porque a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores Sociais Municipais*. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm Acesso em: 04 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Estrutura fundiária*. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/estrutura_fundiaria_-_brasil-07-2018.pdf Acesso em: 18 nov. 2019.

KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 76-92, 2015.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARINO, Leonardo Romero. Moldando a “reserva do possível” no tempo: a sustentabilidade fiscal como direito difuso fundamental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 170-193, 2015.

MOREIRA, Eduardo. *Desigualdade e caminhos para uma sociedade mais justa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *The myth of ownership*. New York: Oxford University, 2002.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal. Coimbra: Almedina, 2015.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

NASCIMENTO, Assis José Couto do. O estado da luxúria: a parábola do BMW e a real dimensão do debate sobre a reserva do possível: escassez de recursos ou ordenação de prioridades? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 483-500, 2019.

PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. A constituição democrática: entre o neoconstitucionalismo e o novo constitucionalismo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 334-349, 2019.

PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. *A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira*: entre o constitucionalismo e democracia. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

PERELMAN, Chaim; OLBRECHTA-TYTECA, Lucie. *Tratado de argumentação: a nova retórica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

- PIKETTY, Thomas. *O capital no séc. XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PIVETTA, Saulo Lindorfer. Restrições à aplicabilidade dos direitos fundamentais sociais e a relevância jurídica da escassez de recursos financeiros. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (coord.). *Direito administrativo e suas transformações atuais: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Curitiba: Ithala, 2016.
- POSSAS, Thiago Lemos. Para uma crítica do constitucionalismo social: fragmentos weimarianos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 118, p. 511-571, jan./jun. 2019.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: L&PM, 2017.
- SACHETO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.
- SAFE COELHO, Diva; PINTO COELHO, Saulo de Oliveira; DINIZ, Ricardo Martins Spindola. Direitos Fundamentais, dignidade humana e jurisdição constitucional entre laudatórias e inefetividades: paradoxos da experiência constitucional e sua autodescrição crítica no Brasil. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 59, p. 59-87, abr. 2020.
- SAFFON, Maria Paula; GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. Derechos sociales y activismo judicial: la dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, v. 13, n. 1, p. 75-107, maio 2011.
- SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.
- SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos; ARAUJO, Marilene. As raízes cristãs do princípio jurídico da fraternidade e as crises migratórias do terceiro milênio. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 139-153, 2020.
- SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016.
- SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.
- SCHMITT, Carl. *Constitutional Theory*. United States: Duke University Press, 2008.
- SGARBOSSA, Luís Fernando. *Crítica à teoria dos custos dos direitos: Reserva do possível*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010. v. 1.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 91, n. 798, abr. 2002.
- SOUZA, Pedro H. G. Ferreira da. *Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.
- STRAPAZZON, Carlos Luiz. Direitos Constitucionais da Seguridade Social no Brasil: uma abordagem orientada pelos direitos humanos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 185-215, jan./mar. 2017.
- ULLMANN, Reinhold Aloysio. *O solidarismo*. São Leopoldo: UNISINOS, 1993.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.