

# RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL E DIREITOS HUMANOS

## RESERVE OF THE POSSIBLE, MINIMUM EXISTENTIAL AND HUMAN RIGHTS

Fernando Facury SCAFF\*

### RESUMO

Trata-se de estudo sobre a reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos passando pela análise nas sociedades periféricas, demonstrando que existem limitações no âmbito da receita, e que não se permite a retirada de recursos da sociedade sem respeito a normas constitucionais que se traduzem nos direitos de primeira dimensão vinculados ao Direito Tributário, tais como o Princípio da Reserva Legal Tributária, o da Anterioridade, o da Irretroatividade tributária, entre vários outros. Objetiva demonstrar que o legislador não possui liberdade para realizar gastos sem atender as finalidades constitucionais.

**Palavras-chave:** Mínimo existencial, utilização de recursos financeiros, respeito as normas constitucionais, direitos humanos.

### ABSTRACT

This paper is a study about a principle called “reserve of the possible”, existential minimum and human rights. It will also analyze side societies, showing that there are limitations on the revenue and that withdrawing resources form society is not permitted without respecting constitutional rules. These are the first dimension rights attached to Taxing law, such as the Principles of Legal Tax Reserve, Anteriority, and Non Retroactivity of Tax and so on. We also try to show that the legislator has no right to spend without serving constitutional purposes.

**Key-words:** existential minimum; financial resources use; constitution respect; human rights.

---

\* Advogado, Professor da Universidade Federal do Pará, Doutor em Direito pela USP.

## 1. Posição da questão

Dentre várias contribuições teóricas apresentadas por Ricardo Lobo Torres ao aprimoramento e à humanização do Direito Tributário, no Brasil, uma se destaca aos meus olhos: a que vincula os Direitos Humanos à Tributação.

A construção efetuada é extremamente interessante e passa inicialmente pelo conceito de imunidade tributária. Ele deixa de lado aspectos formalistas sobre as imunidades tributárias e avança ao vinculá-las aos direitos humanos. Será *immune* o que for uma expressão dos direitos de liberdade; tudo que extrapolar esse escopo, de exercício de liberdades, não será mais do que uma desoneração elevada ao nível constitucional. Em sua obra *Direitos Humanos e Tributação*<sup>1</sup>, arremata essa distinção de maneira lapidar ao dizer que “os juristas de índole positivista é que não encontram dificuldade maior para oferecer a definição pronta e acabada dos direitos fundamentais, até porque reduzem-na aos aspectos periféricos e superficiais, o que acontece também com as imunidades tributárias.”<sup>2</sup>

Para ele,

[...] a imunidade tributária se expressa como princípio vinculado à idéia de liberdade [...] As imunidades recíprocas, dos templos e das instituições de educação e assistência social consubstanciam princípios vinculados à liberdade individual no federalismo, à liberdade religiosa e às condições de liberdade ínsitas à cidadania fiscal. As imunidades ao tráfego de bens se vinculam ao princípio da liberdade de comércio, da mesma forma que a proibição de tributos confiscatórios está indissoluvelmente ligada ao direito de propriedade.<sup>3</sup>

O Supremo Tribunal Federal não assumiu essa tese humanista, mantendo-se dentro do perfil positivista, pois considera a imunidade como “não-incidência qualificada constitucionalmente, forma de auto-limitação do poder tributário, estendendo-a a qualquer limitação conjuntural desvinculada dos direitos humanos.”<sup>4</sup> No julgamento da ADI 939, onde se discutia a incidência do IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras, surgido no bojo da Emenda Constitucional nº 3, o Supremo Tribunal Federal debateu as duas vertentes, porém, ao final, não firmou posição, pois esse aspecto não foi determinante para o deslinde da questão<sup>5</sup>, o que mantém intacta a orientação doutrinária anterior.

---

<sup>1</sup> *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. III (Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia)

<sup>2</sup> Ob. Cit., p. 41

<sup>3</sup> Ob. Cit., p. 49

<sup>4</sup> Ob. Cit., p. 58

<sup>5</sup> Ob. Cit., p. 63-66

Desta linha é que, segundo Ricardo Lobo Torres, brota o conceito do *mínimo existencial*, o qual se configura como uma espécie de *imunidade fiscal* para todo aquele que se situa *aquém* de um determinado patamar de capacidade contributiva. Segundo o Autor, o “mínimo existencial é composto por um *status negativus libertatis*, um *status positivus libertatis* e um *status positivus socialis*”<sup>6</sup>.

No que se refere ao *status negativus libertatis*, verificam-se as imunidades tributárias, tais como a da cesta básica no que tange ao ICMS e ao IPI; do mínimo existencial familiar, quanto ao IR; da moradia, quanto ao IPTU; quanto à gratuidade para o acesso à justiça na defesa de seus direitos; de imunidade tributária para as instituições assistenciais; do ITR, para as pequenas glebas rurais; de proteção à saúde, no SUS – Sistema Único de Saúde (com críticas em face de sua universalização, pois extrapola o *mínimo existencial*, ao permitir seu uso inclusive pelos economicamente abastados); à educação, através dos sistemas de ensino públicos e gratuitos (com novas críticas à universalidade, pois a gratuidade atinge também aos ricos).

Quanto aos dois demais âmbitos, do *status positivus libertatis* e do *status positivus socialis*, Ricardo Lobo Torres nos remete a outra de suas obras, *O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais*<sup>7</sup>, quando relata com mais pormenores seu entendimento acerca desses atributos do *mínimo existencial*.

O *status positivus libertatis* pode ser garantido, primeiramente, “pela entrega de prestações de serviço público específico e divisível, que serão gratuitas pela atuação do mecanismo constitucional da imunidade das taxas e dos tributos contraprestacionais, como vimos a propósito da prestação jurisdicional, da educação primária, da saúde pública, etc.”. Outra forma de garantir esse *status* é através de subvenções e auxílios financeiros a entidades filantrópicas e educacionais, públicas ou privadas, que muitas vezes se compensam com as imunidades tributárias. Há também a entrega de bens públicos em casos de calamidade pública ou dentro de programas de assistência à população carente, independente de pagamento, que também podem estar inseridos nesse *status*.<sup>8</sup>

Por fim, designa o Autor que se deve entender por *status positivus socialis* “as prestações estatais entregues para a proteção dos direitos econômicos e sociais e para a seguridade social”.<sup>9</sup> Tal *status* “depende da situação econômica do país e da riqueza nacional, sendo tanto mais abrangente quanto mais rico e menos susceptível a crises seja o Estado, motivo que não tem dimensão originalmente constitucional, sendo objeto da legislação ordinária e da política social e econômica. As prestações positivas para o apoio aos direitos sociais *não são obrigatórias*, posto que derivam

---

<sup>6</sup> Ob. Cit., p. 186

<sup>7</sup> *Revista de Direito Administrativo* nº 177, p. 29-49, jul/set-1989. RJ, Ed. Renovar.

<sup>8</sup> Ob. Cit, p. 40

<sup>9</sup> Ob. e loc. cit.

da idéia de justiça; aí está outro aspecto distintivo para o *status positivus libertatis*, que gera a obrigatoriedade da entrega de prestações positivas para a defesa dos direitos fundamentais, constituindo direito público subjetivo do cidadão.”<sup>10</sup>

É neste passo que Ricardo Lobo Torres introduz o conceito de “reserva do possível”: “O *status positivus socialis*, ao contrário do *status positivus libertatis*, se afirma de acordo com a situação econômica conjuntural, isto é sob a ‘reserva do possível’, ou na conformidade da autorização orçamentária.”<sup>11</sup> “O *status positivus socialis* constitui-se pelas prestações positivas outorgadas pelo Estado, por meio de suas políticas públicas e sociais. Nada tem que ver com o mínimo existencial, ao contrário do que acontece com o *status positivus libertatis*. A entrega de prestações estatais ligadas ao *status positivus socialis* não está protegida pela imunidade, devendo a gratuidade ser prevista pela própria lei concessiva.”<sup>12</sup>

Assim, entende o autor fluminense que o mínimo existencial é composto por duas dimensões, ambas ligadas à *liberdade*: uma *negativa*, que impede o exercício do poder tributário por parte do Estado, em razão da situação econômica da pessoa; e uma *positiva*, que são os serviços públicos dirigidos diretamente à manutenção da liberdade da pessoa. O mínimo existencial gera direito público subjetivo aos seus beneficiários, pelas limitações positivas e negativas à liberdade.

Os direitos sociais, também denominados de direitos fundamentais sociais, não possuem correlação com o mínimo existencial, pois se referem a opções de política econômica de cada Estado, não gerando direito público subjetivo à sua obtenção. Além disso, tais direitos estariam limitados em sua implementação pela chamada “reserva do possível”, que possui raízes orçamentárias.

O presente ensaio visa a discutir esse conceito de “reserva do possível”, sua limitação e aplicabilidade, no sistema jurídico brasileiro, bem como a proximidade necessária dos direitos sociais fundamentais ao mínimo existencial, nos países periféricos.

## 2. Notas sobre o mínimo existencial (*status positivus libertatis*)

Sabe-se que as necessidades humanas são infinitas e os recursos financeiros para atendê-las são escassos. E que, a cada desenvolvimento tecnológico, surgem novas necessidades para seu atendimento. Não custa nada lembrar que, em tempos não muito remotos, não havia fotocopiadoras, computadores, telefones celulares, Internet, e todo esse aparato tecnológico que foi criado para facilitar o

<sup>10</sup> Ob. Cit, p. 41

<sup>11</sup> Ob. e loc. cit.

<sup>12</sup> *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário* – v. III – Os Direitos Humanos e a Tributação, p. 203-204.

desenvolvimento humano, mas que, na sua esteira, fez surgir outras várias necessidades de novas tecnologias para seu atendimento. Na Internet discada, sentimos a necessidade de criação de uma via de comunicação mais expressa, e daí surgiu a Internet de banda larga; do sistema de telefonia fixa, surgiu a telefonia celular, e, mais recentemente, o sistema de transmissão de voz e imagem via IP, cujo programa Skype é um dos ícones do mercado. E assim sucessivamente, e em vários âmbitos da vida humana.

Ao lado dessas soluções tecnológicas, permanece a premência de solução de outras necessidades humanas, como revelam os Objetivos do Milênio - ODM, que congregam esforços para a solução do problema da fome, em nosso mundo, o que é impensável ainda existir em uma civilização que se pretende avançada e desenvolvida. Portanto, existem, e sempre existiram, necessidades humanas a serem atendidas pelos escassos recursos financeiros disponíveis.

De outra banda, várias dessas necessidades só podem ser atendidas pelo Estado, uma vez que o sistema de mercado é inadequado para atendê-las, o que é reforçado nas sociedades periféricas, como a brasileira. Desse modo, o atendimento de necessidades básicas, como educação, saúde, habitação, saneamento etc. deve ser feito pelo Estado no que tange a quem não tem como adquirir estes bens e serviços no mercado. Afinal, o sistema de mercado atende a quem tem dinheiro para comprar essas mercadorias e serviços, mas é insuficiente para fazê-lo a quem não possui os recursos necessários para tanto. Como o Estado não cria recursos, mas apenas gerencia os que recebem da sociedade, é imperioso que haja uma correlação entre as metas sociais e os recursos que administra, seja através de arrecadação própria, seja de empréstimos obtidos junto ao mercado. “Quem estabelece para o Estado essas metas e o volume de recursos a serem utilizados para seu alcance é a sociedade, através de seu ordenamento jurídico”.

O prêmio Nobel de Economia de 1999, Amartya Sen, em uma obra fundamental para compreender o sistema de liberdades, preleciona que “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer preponderantemente sua condição de agente.”<sup>13</sup>

Para Amartya, “capacidade” é um tipo de liberdade para ter estilos de vida diferentes. Não comer por desejo de fazer jejum ou emagrecer é uma opção de quem pode comer; não comer por falta de alimento não decorre de uma opção da pessoa, mas de falta de capacidade (condições) de fazê-lo.<sup>14</sup>

Afinal, diz o Autor,

---

<sup>13</sup> *Desenvolvimento como Liberdade*. 3. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 10.

<sup>14</sup> Ob. cit., p. 94

[...] a privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar da morte prematura, morbidez inevitável ou fome involuntária)<sup>15</sup> .

A partir dessa observação, bem como em outras partes de sua obra, pode-se ver que o conceito de liberdade não está vinculado apenas a um sistema econômico de trocas no mercado, mas também à possibilidade de efetivo exercício de liberdades políticas. Demonstra Amartya, que na hipótese de obtenção de resultados econômicos idênticos entre uma economia de mercado competitivo e uma economia centralizada, as pessoas certamente prefeririam viver em uma sociedade que privilegiasse as liberdades públicas<sup>16</sup> .

O Autor destaca a ação democrática entre pessoas que possuem a capacidade para exercer sua liberdade.

A liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão dupla entre [...] as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e [...] o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes.<sup>17</sup>

O mínimo existencial não é uma categoria universal. Varia de lugar para lugar, mesmo dentro de um mesmo país. É a combinação de capacidades para o exercício de liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará esse patamar de mínimo existencial. Não são apenas os aspectos econômicos os principais envolvidos.

A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. “contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis de duração e qualidade de vida de toda a população.”<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Ob. cit., p. 31

<sup>16</sup> Ob. cit., p. 42.

<sup>17</sup> Ob. cit., p. 46.

<sup>18</sup> Ob. cit., p. 170-171.

O *status positivus libertatis* está vinculado à efetividade do exercício das capacidades que podem permitir ao ser humano alcançar o desenvolvimento, sejam estas políticas, civis, econômicas ou culturais.

### **3.- Pontos de contato entre o mínimo existencial (*status positivus libertatis*) e os direitos fundamentais sociais, nas sociedades periféricas**

Robert Alexy, ao expor as razões em favor dos direitos fundamentais sociais apresenta duas teses.

A primeira é que a liberdade jurídica para fazer ou deixar de fazer algo, sem a existência de liberdade fática ou real, carece de qualquer valor.<sup>19</sup> Reproduz Lorenz von Stein, que disse: “A liberdade só é real quando se possui as condições para seu exercício, os bens materiais e espirituais pressupostos de sua autodeterminação.” E ainda transcreve a decisão do Tribunal Constitucional Federal: ”o direito de liberdade não teria valor algum sem os pressupostos fáticos para poder fazer uso dele.”<sup>20</sup>

A segunda é que a liberdade fática de um sem número de titulares de direitos fundamentais não encontra seu substrato material em seu meio, mas depende essencialmente de atividades estatais.<sup>21</sup>

Segue o autor alemão dizendo que, para justificar a vinculação dos direitos sociais com um argumento de liberdade, é necessário fundamentar que a liberdade a qual os direitos fundamentais devem assegurar é a da liberdade *fática*. E prossegue afirmando que, para um indivíduo, tem importância existencial não viver abaixo de um nível de existência mínimo, não estar condenado a um permanente desemprego ou a não ficar excluído da vida social de sua época. Se o objetivo dos direitos fundamentais é que a pessoa humana se desenvolva livremente, eles também apontam para as liberdades *fáticas*, a fim de assegurar também os pressupostos do uso das liberdades *jurídicas*.<sup>22</sup>

Verificam-se, portanto, vários pontos de contato entre os conceitos de *mínimo existencial* e de *direitos fundamentais sociais*, em sociedades periféricas como a brasileira, que possui uma enorme desigualdade econômica e social. No Brasil, como em vários países periféricos, as carências sociais e econômicas por parte de grandes parcelas da população e as desigualdades sociais dentro do mesmo país

---

<sup>19</sup> *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 486.

<sup>20</sup> Ob. cit., p. 487

<sup>21</sup> Ob. e loc. cit.

<sup>22</sup> Ob. cit., p. 488, *passim*

atingem níveis alarmantes, fazendo com que seja necessário um esforço ingente para a ultrapassagem desta situação de iniquidade.

Nesse sentido, é imperioso notar que o conceito de mínimo existencial, ancorado no primado da liberdade, deve possuir maior amplitude naqueles países que se encontram na periferia do capitalismo. Afinal, só pode exercer com plenitude a liberdade, mesmo no âmbito do mínimo existencial, “quem possui capacidade para exercê-la. E para que seja possível esse exercício de liberdade jurídica é necessário assegurar a liberdade real” (Alexy), “ou a possibilidade de exercer suas capacidades” (Amartya), através dos direitos fundamentais sociais.

Desse modo, e paradoxalmente, verifica-se que “quanto mais desigual economicamente for a sociedade, maior a necessidade de assegurar os direitos fundamentais sociais àqueles que não conseguem exercer suas capacidades (ou liberdades reais), a fim de lhes assegurar o direito de exercer suas liberdades jurídicas. Para assegurar o “mínimo existencial” no âmbito positivo (*status positivus libertatis*), é imperioso garantir o status de direito fundamental aos direitos sociais. Sem isso, os direitos fundamentais serão letra morta, pois se configurarão em liberdades jurídicas, sem possibilidade fática de exercício por grande parte da sociedade. Grande parte da população será parcialmente excluída da comunidade jurídica, pois não poderá exercer seus direitos, mas será compelida a cumprir seus deveres para com o Estado e as demais parcelas da sociedade”.

#### 4. Limites à teoria da “reserva do possível”

Ensina Andreas Krell que o conceito de “reserva do possível” é oriundo do direito alemão, fruto de uma decisão da Corte Constitucional daquele país, em que ficou assente que “a construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição da disponibilidade dos respectivos recursos.”<sup>23</sup> Nesse sentido, a disponibilidade desses recursos estaria localizada no campo discricionário das decisões políticas, por meio da composição dos orçamentos públicos.

A decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão menciona que esses direitos a prestações positivas do Estado (os direitos fundamentais sociais) “estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade.” A decisão recusou a tese de que o Estado seria obrigado a criar uma quantidade suficiente de vagas, nas universidades públicas, para atender a todos os candidatos.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 52.

<sup>24</sup> Ob. e loc. cit.

Daí a afirmativa de vários autores brasileiros, no sentido de que não cabe aos juízes a análise de direitos fundamentais sociais, por se tratarem de algo que depende de disponibilidade orçamentária, logo, de uma matéria de interesse público cujo alcance não cabe ao Poder Judiciário, mas apenas ao Legislativo e ao Executivo.<sup>25</sup>

Andreas Krell segue, em sua obra seminal, criticando os adeptos da teoria e demonstrando razões de ordem política para sua não-observância. Porém, fica a questão: quando e em que situações é ou não pertinente o uso da “reserva do possível” pelo Estado, para fugir de suas responsabilidades sociais?

A Constituição Brasileira estabeleceu vários objetivos a serem alcançados, o que pode ser vislumbrado no art. 3º:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses *objetivos* devem ser perseguidos pelos governos que se sucederem no comando do Estado. Toda a estrutura de Estado deve servir à obtenção desses desígnios. Daí que todo o sistema de *planejamento* que a Constituição de 1988 estabeleceu para o desenvolvimento nacional deve estar voltado para a consecução desses objetivos.

No âmbito orçamentário, fundamental para que o Estado demonstre a origem das receitas (oriundas de seu patrimônio, de imposições fiscais e de empréstimos) e o destino das despesas e investimentos, foi estabelecido um sistema de planejamento constituído por um conjunto de três leis que se sucedem e se completam: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos os Planos e Programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, deverão ser elaborados em consonância com o plano plurianual (art. 165, §4º, CF), e a LDO deverá estar sempre em consonância com o PPA (art. 166, §4º, CF).

Essas normas possuem necessária e obrigatória pertinência com as normas-objetivo<sup>26</sup>, traçadas no art. 3º, bem como com outras, espraiadas no texto constitucional.

---

<sup>25</sup> Para os autores brasileiros que seguem esse perfil, ver a obra de Andreas Krell, cit., nota de rodapé 115, na p. 52 e referências na mesma página.

<sup>26</sup> Para o conceito de normas-objetivo, ver Eros Roberto Grau, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

Por outras palavras, não há total e completa Liberdade (de conformação) do Legislador para incluir nesse sistema de planejamento o que bem entender. O legislador, e muito menos o administrador, não possuem discricionariedade<sup>27</sup> ampla para dispor dos recursos como bem entenderem. Existem vários tipos de limites a essa Liberdade do Legislador para utilizar os recursos públicos. Ela é *conformada* pela Supremacia da Constituição.

Existem limitações no âmbito da *receita*, pois não se permite a retirada de recursos da sociedade sem respeito a normas constitucionais que se traduzem nos direitos de 1ª. dimensão vinculados ao direito tributário, tais como o Princípio da Reserva Legal Tributária, o da Anterioridade, o da Irretroatividade Tributária, entre vários outros.

Existem também limitações no âmbito da *despesa*, impedindo que o gasto público aconteça ao bel prazer dos legisladores. Esses limites podem ser *formais*, tais como o Princípio da Não-Afetação (que estabelece algumas vinculações de receitas a despesas; art. 167, IV, CF), limitações aos gastos com pessoal (art. 169, CF), obrigatoriedade de gastos com educação (art. 212, CF) e com saúde (art. 198, §§ 2º e 3º, CF), entre outros.

Ocorre que as limitações aos gastos públicos também podem ser *materiais*, por que o uso de recursos públicos deve se dar de forma a permitir que os objetivos estabelecidos no art. 3º da Constituição sejam alcançados. Para tanto, “é imprescindível que sejam realizados gastos públicos em direitos fundamentais sociais, a fim de permitir que as pessoas possam exercer sua liberdade jurídica obtendo condições de exercer sua liberdade real” (Alexy). Logo, os gastos públicos não permitem que o legislador, e muito menos o administrador, realizem gastos de acordo com sua livre consciências, de forma desvinculada aos objetivos impostos pela Carta, especialmente em seu art. 3º.

Uma decisão recente do Supremo Tribunal Federal bem demonstra essa vinculação entre objetivos propostos pela Carta e a obrigatoriedade de realização de despesas adstritas àquela finalidade. Nela, a discussão se dava em torno da vinculação dos recursos arrecadados pela União sob a rubrica da CIDE-Petróleo, cujo dispêndio deveria se dar para as finalidades especificadas no próprio texto constitucional.<sup>28</sup> Ocorre que o ano de 2002 findou sem que a totalidade dos recursos arrecadados com a CIDE fosse gasto, e a Lei Orçamentária Anual para 2003 previa a possibilidade de que esses recursos fossem remanejados para serem

---

<sup>27</sup> Um dos trabalhos que melhor analisa a questão da discricionariedade administrativa é o de Andreas Krell, *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental: O controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais*. Um Estudo Comparativo. Porto Alegre: Editora do Advogado, 2004.

<sup>28</sup> CF, art. 177: II - os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

gastos em finalidades distintas daquelas estabelecidas de forma vinculativa, no texto constitucional, diretamente para a arrecadação com a CIDE. O Supremo Tribunal Federal decidiu ser isto inconstitucional. O voto do Ministro Carlos Mário bem espelha o teor do pronunciamento do Tribunal: “A Constituição estabelece a destinação do produto da arrecadação da CIDE. Estamos todos de acordo em que a destinação dessa contribuição não pode ser desviada porque não há como escapar do comando constitucional, art. 177, §4º, II. Mas o que ouvi dos debates e das manifestações dos advogados é que o desvio está ocorrendo. [...] Evidentemente que não estou mandando o Governo gastar. A realização de despesas depende de políticas públicas. O que digo é que o Governo não pode gastar o produto da arrecadação da CIDE fora do que estabelece a Constituição Federal, art. 177, §4º, II.”<sup>29</sup>

Esse posicionamento do STF é novo e deve ser saudado como um passo adiante no reconhecimento de limites à liberdade de conformação do legislador. Até esse julgamento, a posição do STF era de não reconhecer o direito ao controle concentrado de constitucionalidade, o que inviabilizava o debate, pois a discussão desse tipo de matéria através de controle difuso é um exercício impossível<sup>30</sup>.

O Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática que determinou o arquivamento da Medida Cautelar na ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 por perda superveniente de objeto, procede a diversas considerações acerca da Reserva do Possível, conforme pode ser visto desde a ementa:

Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da Liberdade de Conformação do Legislador. Considerações em torno da cláusula da ‘Reserva do Possível’. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do ‘mínimo existencial’. Viabilidade instrumental da Argüição de Descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração).<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Voto do Ministro Carlos Mário na ADI 2925, cuja ementa não reflete a riqueza dos debates ocorridos.

<sup>30</sup> Para conferir a posição anterior do STF, ver, por todos, a ADI 1640-7, cujo Relator foi o Ministro Sydney Sanches, na qual se debatia a vinculação da CPMF aos gastos com saúde.

<sup>31</sup> *Revista Interesse Público*. Porto Alegre: Notadez, maio 2004. Disponível em: [www.interessepublico.com.br](http://www.interessepublico.com.br) Acesso em 13-07-2005.

O que se debatia nessa ADPF era o veto presidencial a um artigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003 (Lei 10.707/03), que afastava a imposição constitucional que estabelece percentuais mínimos para aplicação de verbas públicas em gastos com o sistema de saúde. A perda de objeto se deu em razão de que, após a propositura da ADPF, o Poder Executivo voltou atrás e enviou um Projeto de Lei, o qual foi transformado na Lei 10.777/03, que reproduziu o preceito vetado, fazendo com que a disposição constitucional fosse mantida íntegra, quanto aos patamares de vinculação de receita destinada à saúde.

Na análise efetuada, o Ministro Celso de Mello explicitou que “a cláusula da ‘reserva do possível’ - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente auferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.” E, no mesmo sentido do que se encontra exposto neste trabalho, mas com adequado arrimo em Ana Paula de Barcellos<sup>32</sup> e em Andreas Krell<sup>33</sup>, assevera:

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, recebam a investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a atuação do Poder Executivo.

Situação semelhante à que acima está descrita, porém que ainda não foi submetida ao Supremo Tribunal Federal, diz respeito à Desvinculação de Receitas da União – DRU, que há vários anos vem afastando das vinculações constitucionais 20% de toda a arrecadação tributária brasileira. Trata-se de mais uma violação ao princípio da Supremacia da Constituição, corolário necessário das limitações à Liberdade de Conformação do Legislador, e do Administrador público.

Por já ter tratado deste tema em outra obra, remeto o leitor interessado para aquela publicação<sup>34</sup>, não podendo deixar de fazer referência à similitude de situações encontradas com as decisões acima expostas: da CIDE (ADI 2925), do veto à vinculação de receita às ações de saúde (ADPF 45) e da CPMF (ADI 1640, cuja decisão foi díspar, mas é anterior às demais).

O caso da CIDE acima relatado nos permite bem delinear os limites da liberdade de conformação do legislador, e, a partir daí, os limites da “reserva do possível”.

---

<sup>32</sup> *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais*. RJ; Renovar, 2002.

<sup>33</sup> *Direitos Sociais ...*, acima citado.

<sup>34</sup> *Justiça Constitucional e Tributação*. Fernando Facury Scaff e Antonio G. Moreira Maués. SP: Dialética, 2005.

Estabeleceu o STF que o Governo (leia-se, o Poder Executivo) poderia gastar os recursos arrecadados com a CIDE apenas nas finalidades constitucionalmente estabelecidas no art. 177, §4º, II, quais sejam:

- a) pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;
- b) financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;
- c) financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

O legislador *não* possui liberdade para realizar gastos em outras finalidades que não sejam estas; mas *possui* liberdade de escolher *onde, quando e de que forma* realizará estes gastos. Apenas a título de exemplo, observemos que no item “b” podem ser financiados projetos ambientais com vários perfis. Pode-se privilegiar a questão da economia ambiental, ou aspectos do estudo jurídico-ambiental, ou ainda incentivar análises geológicas e/ou vários outros aspectos. Os projetos podem ser propostos por universidades ou institutos de pesquisa, podem congregiar grupos emergentes ou consolidados, nacionais ou estrangeiros etc. Enfim, há uma multiplicidade de aspectos que devem ser valorados e sobre os quais o legislador tem liberdade. O que ele não pode é fugir do escopo constitucional que vinculou as receitas com esse tipo de tributo à finalidade do dispêndio.

Tal tipo de limitação não existe apenas no que tange à CIDE, mas a toda e qualquer despesa pública, jungido que está o legislador aos objetivos previstos no art. 3º da Carta de 1988, dentre outras normas-objetivo espalhadas pelo texto, fruto da teoria da Supremacia da Constituição, que já foi acatada inclusive por nosso Supremo Tribunal Federal, na ADI 2010-MC, cujo Relator foi o Ministro Celso de Mello:

“RAZÕES DE ESTADO NÃO PODEM SER INVOCADAS PARA LEGITIMAR O DESRESPEITO À SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - A invocação das razões de Estado - além de deslegitimar-se como fundamento idôneo de justificação de medidas legislativas - representa, por efeito das gravíssimas conseqüências provocadas por seu eventual acolhimento, uma ameaça inadmissível às liberdades públicas, à supremacia da ordem constitucional e aos valores democráticos que a informam, culminando por introduzir, no sistema de direito positivo, um preocupante fator de ruptura e de desestabilização político-jurídica. Nada compensa a ruptura da ordem constitucional. Nada recompõe os gravíssimos efeitos que derivam do gesto de infidelidade ao texto da Lei Fundamental. A

**defesa da Constituição não se expõe, nem deve submeter-se, a qualquer juízo de oportunidade ou de conveniência, muito menos a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental.** A relação do Poder e de seus agentes, com a Constituição, há de ser, necessariamente, uma relação de respeito. Se, em determinado momento histórico, circunstâncias de fato ou de direito reclamarem a alteração da Constituição, em ordem a conferir-lhe um sentido de maior contemporaneidade, para ajustá-la, desse modo, às novas exigências ditadas por necessidades políticas, sociais ou econômicas, impor-se-á a prévia modificação do texto da Lei Fundamental, com estrita observância das limitações e do processo de reforma estabelecidos na própria Carta Política.”

Como exposto, a liberdade de conformação do legislador não é tão ampla como se pensa, pois vinculada à Supremacia da Constituição, e a teoria da “reserva do possível” está ligada a esses limites.

“Como os direitos fundamentais sociais são, por definição, direitos a prestações, não é razoável que se aloquem todos os recursos públicos disponíveis para sua implementação. Mas é imprescindível que sejam disponibilizados recursos públicos bastantes e suficientes, de forma proporcional aos problemas encontrados e de forma progressiva no tempo, de modo a que as deficiências para o exercício das liberdades jurídicas seja sanado através do pleno exercício das liberdades reais” (Robert Alexy), ou, por outras palavras, “para o exercício pleno das capacidades de cada indivíduo ou coletividade de indivíduos” (Amartya Sen).

“A teoria da Reserva do Possível somente poderá ser invocada se houver comprovação de que os recursos arrecadados estão sendo disponibilizados de forma proporcional aos problemas encontrados<sup>35</sup>, e de modo progressivo a fim de que os impedimentos ao pleno exercício das capacidades sejam sanados no menor tempo possível.

Observe-se que esse procedimento acarretará a necessidade de implementação de políticas públicas diversas em distintos lugares e para diferentes populações, uma vez que os problemas são distintos e peculiares a cada grupo de pessoas<sup>36</sup>.

Duas últimas observações devem ser ainda efetuadas.

Deve-se notar que este tipo de análise permite que diferentes opções políticas sejam implementadas, visando a alcançar os objetivos constitucionalmente estabelecidos. Certamente, partidos políticos com espectro mais à esquerda optarão por intensificar políticas públicas que privilegiem a igualdade, enquanto os partidos mais à direita

<sup>35</sup> A necessidade de ponderação de valores na aplicação dos direitos fundamentais sociais é preconizada por Ingo Sarlet, contudo, sem a análise financeira aqui referida (*A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 265).

<sup>36</sup> Amartya Sen aponta as diferenças de análise entre a China, com desrespeito aos direitos civis e políticos, e a Índia, com desrespeito aos direitos econômicos. Ob. cit., p. 152-3.

implementarão essas políticas com um perfil mais voltado para o mercado. Esse fato, por si só, não acarretará nenhuma violação constitucional, desde que comprovado que os desideratos prescritos na Carta de 1988 estejam sendo perseguidos de forma ampla, democrática e transparente. A singela argumentação não deve ser suficiente para comprovar o alegado, sendo necessária a comprovação de que os meios utilizados são aptos a conseguir os fins estabelecidos. O sistema de planejamento instituído pela Constituição de 1988 permite a comprovação disso, especialmente o subsistema de planejamento orçamentário acima descrito, que obriga a compatibilização do Plano Plurianual com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Outro aspecto a ser destacado é que esse procedimento nada tem a ver com o candente debate hoje existente, no Brasil, acerca da *judicialização da política*, através do qual se alega estar o Judiciário praticando uma espécie de *ativismo* em prol dos mais necessitados. No Brasil, o que se pede é apenas a aplicação da lei, em consonância com a Constituição. Existem países em que da sua Constituição é necessário extrair as diretrizes normativas oriundas de lacônicos Princípios por um delicado, custoso e árduo processo exegético. Não é o caso brasileiro. O caráter analítico de nossa Carta permite que apenas com sua implementação seja possível alcançar um maior grau de Justiça Social, sem que os juízes sejam acusados de fazer *ativismo judicial*, o que, em outras plagas, é um imperativo ético. “Aqui o singelo ato de aplicar a Constituição - o que não é habitual - é um imperativo ético de Justiça”.

## Conclusão

Como acima exposto, nos países periféricos onde a situação sócio-econômica acarreta amplas desigualdades sociais, com déficits de condição econômica para grande parte da população, há de haver uma estreita vinculação entre a teoria do mínimo existencial (*status positivus libertatis*) e os direitos fundamentais sociais. Esse fator não invalida a tese de Ricardo Lobo Torres, conforme exposta na parte inicial deste trabalho, mas apenas coloca diferenciais de sua aplicabilidade e enfoque para países que se encontram na periferia do capitalismo, como o Brasil.

A aplicação dos direitos fundamentais sociais decorre da necessidade de dotar essa parcela da população excluída dos patamares mínimos de condições para o exercício de suas capacidades (Amartya Sen), ou, por outras palavras, de condições para realizar a liberdade *real*, a fim de poder gozar da liberdade *jurídica* (Robert Alexy). Sem tais condições reais (fáticas) para o exercício da liberdade jurídica, esta se tornará letra morta.

A teoria da Reserva do Possível é condicionada pelas disponibilidades orçamentárias, porém os legisladores não possuem ampla Liberdade de Conformação, pois estão vinculados ao Princípio da Supremacia Constitucional, devendo implementar os objetivos estabelecidos na Constituição de 1988, que se

encontram no art. 3º., dentre outras normas-objetivo. “Essa teoria somente pode ser argüida quando for comprovado que os recursos públicos estão sendo utilizados de forma proporcional aos problemas enfrentados pela parcela da população que não puder exercer sua liberdade jurídica, e de modo progressivo no tempo, em face de não conseguir a liberdade real necessária para tanto” (Roberto Alexy), ou “não puder exercer suas capacidades para exercer tais liberdades” (Amartya Sen).

Tal procedimento não implica judicialização da política ou ativismo judicial, pois se trata apenas de aplicação da Constituição brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, ROBERT. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

KRELL, Andréas. *Direitos Sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais. Um Estudo Comparativo*. Porto Alegre: Editora do Advogado, 2004.

REVISTA INTERESSE PÚBLICO. Porto Alegre: Notadez, maio, 2004. Disponível em: [www.interessepublico.com.br](http://www.interessepublico.com.br). Acesso em 13-07-2005.

SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCAFF, Fernando Facury e Antonio G. Moreira Maués. *Justiça Constitucional e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SEN, Amarthya. *Desenvolvimento como Liberdade*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, nº 177, p. 29-49, jul/set-1989.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário* 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. III (Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia).