



**Alda de Almeida e Silva**

**Princípio da Dignidade da Pessoa Humana  
O Tratamento Estatal ao Mínimo Existencial**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado.

Orientador: Prof. Florian Fabian Hoffmann

Rio de Janeiro  
Março de 2008



## **Alda de Almeida e Silva**

### **Princípio da dignidade da pessoa humana: o tratamento estatal ao mínimo existencial.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Florian Fabian Hoffmann**

Orientador  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Francisco de Guimaraens**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. João Ricardo W. Dornelles**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Nizar Messari**

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de maio de 2008.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Alda de Almeida e Silva**

Graduou-se em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, em 1988. Cursou Pós-graduação *Latu Sensu* em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva em Belo Horizonte/MG, em 2004. Participou de diversos congressos e seminários na área de Direito Tributário. Atua como Procuradora do Estado de Minas Gerais na área de Direito Tributário e presta consultoria jurídica nessa área.

### Ficha Catalográfica

Silva, Alda de Almeida e

Princípio da dignidade da pessoa humana: o tratamento estatal ao mínimo existencial / Alda de Almeida e Silva ; orientador: Florian Fabian Hoffmann. – 2008.

150 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Direitos humanos. 3. Dignidade. 4. Mínimo existencial. 5. Tratamento estatal. I. Hoffmann, Florian Fabian. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

À minha mãe e meus filhos,  
desnecessário dizer por que.  
Ao meu marido, pelo amor de anos.  
A Carla, cunhada, amiga, colega de mestrado  
e mãe de Bárbara.

## Agradecimentos

Primeiramente, a Jesus Cristo, Quem sempre me socorre nas duras horas.

Ao meu amado marido, pelo apoio, companheirismo e por compreender os momentos não convvidos.

Aos meus filhos, Luciano e Jessica, razão do meu existir, para quem dedico toda a minha vida.

À minha querida mãe, pessoa por quem tenho profunda gratidão, não somente pelo dom da vida, mas pela inigualável ajuda em toda a minha caminhada e pelo incentivo a cada projeto por mim ambicionado.

Aos meus queridíssimos irmãos, Reinaldo e Jota, pela ajuda de sempre: obrigada por existirem em minha vida. A minha irmã Amanda, pela ajuda nos momentos finais do trabalho.

Ao meu dileto pai, meus mais sinceros agradecimentos por sua cooperação inimaginável: você tornou mais fácil o meu compromisso.

À prima Mara, quem lançou em mim a vontade de cursar o mestrado.

Ao cunhado Fabrício, pelos conselhos.

Aos meus familiares e amigos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste estudo.

Ao meu orientador, Prof. Florian Fabian Hoffmann, para quem a distância não foi capaz de impedir as prestimosas lições.

A Kévia, pela sensibilidade, competência e disponibilidade em ajudar, ao Anderson, à Carmen e todos os meus Professores da Puc/Rio.

À Escola Superior Dom Helder Câmara de Belo Horizonte e à Puc-Rio, por proporcionarem esse meu projeto de vida.

Aos meus colegas de mestrado, com quem muito aprendi.

E, especialmente, agradeço: a Carla, minha querida cunhada e amiga para sempre; e à companheira de trabalho e sempre presente amiga Dirce.

## RESUMO

SILVA, Alda de Almeida e. **Princípio da Dignidade da Pessoa Humana:** o tratamento do estado ao mínimo existencial. Rio de Janeiro, 2008. 150 p. Dissertação Mestrado – Departamento. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estudo sobre o tratamento do Estado ao mínimo existencial visa ao entendimento da forma como se efetiva o princípio da dignidade humana, em face dos valores axiológicos informados pela ordem constitucional brasileira. O ponto central da presente dissertação reside na análise do *status negativus*, sem descurar das questões correlativas ao *status positivus libertatis*, característicos do mínimo existencial, levando-se em consideração os pressupostos teóricos, os textos legais e a coleta de dados estatísticos pertinentes ao tema. Diante dos objetivos fundamentais da República Brasileira, cabe ao Estado proporcionar ao indivíduo as condições mínimas necessárias a uma vida digna, através de ações positivas, estas entendidas como prestações públicas que possam garantir o exercício da liberdade, cidadania e desenvolvimento humano, e prestações negativas, que importam no respeito à incapacidade contributiva do cidadão. Os direitos fundamentais representam a salvaguarda do princípio da dignidade da pessoa, pois, ao mesmo tempo em que norteiam a ação estatal, traçam-lhe os limites de atuação sobre as liberdades do indivíduo. Os dados pesquisados demonstram que nas últimas décadas houve um aumento considerável da carga tributária, enquanto as prestações públicas estão aquém do que se espera para o atendimento ao mínimo existencial, embora se constate alguns avanços na efetivação de direitos. A análise desse paradoxo, sob a ótica do direito tributário, com auxílio do financeiro, permite a proposição de algumas medidas que visam a minorar a situação de desrespeito aos direitos humanos, ainda compreendida dentro do território brasileiro.

### Palavras-chave

Direitos humanos, dignidade, mínimo existencial, tratamento estatal.

## RESUMEN

SILVA, Alda de Almeida e. **Principio de la dignidad del a persona humana: el tratamiento del Estado al mínimo existencial.** Rio de Janeiro, 2008. 150 p. Disertación Maestrazgo – Departamento. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

El estudio sobre el tratamiento del Estado al mínimo existencial se enfoca al entendimiento de la forma como se efectiva el principio de la dignidad humana, en lo que se refiere a los valores axiológicos informados por el orden constitucional brasileño. El punto central de la presente disertación reside en el análisis del *status negativus*, sin descuidar de las cuestiones correlativas al *status positivus libertatis*, características del mínimo existencial, considerando los presupuestos teóricos, los textos legales y la recogida de datos estadísticos pertinentes al tema. Delante de los objetivos fundamentales de la República Brasileña, cabe al Estado proporcionar al individuo las condiciones mínimas necesarias a una vida digna, a través de acciones positivas, éstas entendidas como servicios públicos que puedan garantizar el ejercicio de la libertad, ciudadanía y desarrollo humano, y servicios negativos, que dicen respecto a la incapacidad contributiva del ciudadano. Los derechos fundamentales representan la salvaguardia del principio de la dignidad de la persona, pues, al mismo tiempo que dan una dirección a la acción estatal, marcan los límites de la actuación sobre las libertades del individuo. Los datos pesquisados demuestran que en las últimas décadas hubo un aumento considerable de la carga tributaria en los servicios públicos que están muy lejos de lo que se espera de un servicio al mínimo existencial. Se constataron algunos avances en el efectivo de los derechos. El análisis de esa paradoja, bajo la óptica del derecho tributario, con auxilio del financiero, permite la proposición de algunas medidas que buscan minimizar la situación de falta de respeto a los derechos humanos, cosa que aún ocurre dentro del territorio brasileño.

### Palabras clave

Derechos humanos, dignidad, mínimo existencial, tratamiento estatal.

## Sumário

1. Introdução	12
2. A pessoa e os direitos humanos	16
2.1. A Construção jurídica dos direitos humanos	18
2.2. Fundamentação dos direitos humanos	23
2.3. A Constitucionalização Pós-Positivista dos Direitos Humanos No Brasil: Caracterização	25
2.4. O Problema da efetivação dos direitos humanos	27
3. A feição principiológica da Constituição Brasileira .	30
3.1. Princípio como norma	31
3.2. Algumas diferenças entre princípios e regras	34
3.3. As multifunções dos princípios constitucionais	36
4. O princípio da dignidade humana	38
4.1. Princípio da dignidade e cidadania no Estado Democrático de Direito	40
4.2. Os efeitos irradiadores do princípio da dignidade humana	44
4.3. O princípio da dignidade como suporte do direito subjetivo nas relações com o Estado e entre particulares	47
4.4. Conteúdo do princípio da dignidade	50
4.4.1. Liberdade, igualdade e mínimo existencial .	51
5. Mínimo existencial	54
5.1. Contornos teóricos	54
5.1.1. Uma Teoria da Justiça	57
5.1.2. Mínimo Existencial visto pela ótica financeira-tributária	66
5.2. Elementos conceituais	68
5.3. O mínimo existencial no ordenamento jurídico brasileiro	72

6. O sistema tributário constitucional	76
6.1. Tributo e liberdade	76
6.2. A tributação e os direitos humanos	78
6.3. Princípios gerais tributários	80
6.3.1. Princípio da capacidade contributiva e o mínimo existencial	83
6.4. A evolução da carga tributária brasileira	89
6.4.1. Sobre o consumo	93
6.4.2. Sobre a renda	97
6.4.3. Carga tributária de outros países: análise comparativa inviável	99
6.5. Uma fotografia da realidade social brasileira	100
6.5.1. Trabalho	101
6.5.2. Renda	102
6.5.3. Educação	103
6.5.4. Saúde	104
6.5.5. Moradia	106
6.5.6. Segurança	107
6.6. Mínimo existencial e reserva do possível	109
7. Respeito ao mínimo existencial	113
7.1. Respeito ao <i>status negativus</i> do mínimo existencial	114
7.2. Respeito ao <i>status positivus</i> do mínimo existencial	122
8. Conclusão	130
9. Referências	133
Anexos	142

## **Lista de gráficos**

Gráfico 1: Carga tributária por bases de incidência	95
Gráfico 2: Brasil – distribuição da renda por faixas – 1977-1999	96
Gráfico 3: Carga de ICMS e PIS/COFINS sobre o custo da Cesta de Produtos Alimentares nas Áreas Urbanas	143
Gráfico 4: Peso da carga tributária de ICMS e PIS/Cofins da cesta de alimentos sobre a renda nos grandes centros urbanos por faixas de renda expressa em salários mínimos	145
Gráfico 5: Arrecadação tributária por tipo de tributo – países selecionados	145

## **Lista de tabelas**

Tabela 1: Evolução da carga tributária global – 1947/2001	92
Tabela 2: Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e em 2004	94
Tabela 3: Limite de isenção do imposto de renda em salários mínimos	146
Tabela 4: Taxa de desemprego por Unidade da Federação – 2001 a 2004	147
Tabela 5: Número de pobres – Brasil e estados – 2001 a 2004	148
Tabela 6: Coeficiente de mortalidade infantil, por região e Unidade da Federação (UF) – 2001 a 2004	149
Tabela 7: Proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos sem saneamento básico adequado por unidade de federação – 2001 a 2004	150

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar a fazer um novo fim”.

Chico Xavier

## INTRODUÇÃO

Os direitos humanos configuram-se atualmente como um dos temas mais debatidos nas ciências sociais. A partir do advento da Segunda Guerra Mundial, precipitou-se um sentimento generalizado no sentido do questionamento sobre a justificação dos atos de barbárie cometidos no holocausto, que, até então, encontraram respaldo dentro do próprio ordenamento jurídico dos países por eles responsáveis.

A preocupação com a dignidade da pessoa, historicamente violada, aponta para um movimento de internacionalização dos direitos humanos, chegando ao seu ápice na segunda metade do século XX. A partir daí, uma verdadeira ordem transnacional instalou-se por meio de Declarações e Tratados, cujo compromisso dos países está centrado na proteção da pessoa contra o que seria a sua própria anulação como ser humano. Na nova concepção pós-positivista, que permeia os ordenamentos jurídicos, sobretudo, os ocidentais, não há mais justificativa para a coisificação do indivíduo, mas, ao contrário, considera-se a pessoa como fim em si mesma, máxime de não ser tratada como objeto.

O Direito fez as pazes com a ética e os valores fundamentais aparecem delimitando as ações humanas e o Estado. Este possui um papel preponderante na efetivação dos direitos humanos, pois é o produtor, executor e aplicador da norma jurídica, detendo o poder de universalizar as questões culturais, sociais e econômicas. A efetivação dos direitos humanos passa pela necessidade de implementação de políticas voltadas para o exercício da verdadeira cidadania: inclusiva, participativa e igualitária.

Na medida em que a sociedade brasileira decidiu por adotar o modelo de Estado Democrático de Direito e diante do compromisso constitucional na realização do bem-estar social, coube ao Estado proporcionar para que a dignidade da pessoa humana se efetive, por meio de ações negativas, consistentes no respeito às liberdades, e, através de ações positivas, prestacionais, que possam assegurar as condições mínimas de vida digna.

Esse é o cerne da presente dissertação. A proposta é de analisar os fundamentos teóricos justificadores da obrigação do Estado em implementar as

condições mínimas de existência e, através deles, identificar como o chamado “mínimo existencial” está sendo tratado pelo Estado brasileiro, pois, o quadro atual que se afigura é de desigualdades. A sociedade vive suas contradições, pois, no mesmo ambiente social convivem lado a lado os muito ricos e os muito pobres. Obviamente que esse cenário conflitante não se apresenta apenas no Brasil. Além do que, este é um país de dimensões geográficas continentais e não se tem a ingenuidade de considerar que os quatro cantos do seu território possuem a mesma abundância ou a mesma escassez. Há uma heterogeneidade em tudo o que se relaciona com o Brasil, desde as condições climáticas, econômicas, culturais ou de etnia: este é um país das diferenças. Não é por acaso que o pluralismo constitui um dos fundamentos do Estado brasileiro.

Contudo, o desenvolvimento de um país depende de como o poder público atua no sentido de sanar as desigualdades e ao mesmo tempo respeitar as diferenças. É um desafio, mas a sociedade brasileira não está sem respaldo nessa empreitada. Possui em suas mãos uma Constituição que conseguiu amearhar um complexo rol de direitos fundamentais em seu conteúdo analiticamente arquitetado, assegurando ao cidadão as garantias necessárias para vivenciar as suas liberdades.

Os princípios constitucionais, e mais incisivamente o da dignidade da pessoa humana, servem como vetores, verdadeiros nortes para a atuação do poder público, que deles não se pode afastar, sob pena de atentar contra toda a ordem jurídica. Nessa convivência principiológica é que se identifica o mínimo existencial, sem dicção normativa própria, mas presente em cada direito fundamental, como condições iniciais ao exercício das liberdades.

Pretendeu-se identificar o tratamento do Estado ao mínimo existencial através do exame de um paradoxal emblema: carga tributária elevada *versus* prestação de serviço público ineficiente. Portanto, para se cumprir com essa proposta e, para fins de manter a coerência no desenvolvimento do assunto, o segundo capítulo foi destinado à análise relacional da pessoa e os direitos humanos, bem como a escalada destes rumos à sua constitucionalização e à sua sempre almejada efetivação.

Com o fim de enfatizar a importância que os princípios exercem na feitura, execução e interpretação da norma, o terceiro capítulo serviu para se conhecer a feição principiológica constitucional brasileira e ali identificar os valores que

informam a ordem jurídica, na definição bipartida e sistemática das normas em regras e princípios.

O quarto capítulo, destinado ao princípio da dignidade humana, de suma importância para o cerne do presente trabalho, permitiu verificar a dimensão fundamental que aquele princípio possui dentro do ordenamento jurídico, a sua imbricada relação com a cidadania, os seus efeitos irradiadores sobre a ordem jurídica e nas relações públicas e privadas. A identificação de seu conteúdo foi possível com a percepção vinculativa entre os princípios da liberdade e igualdade com o mínimo existencial.

Este último, como núcleo do presente trabalho, foi abordado no quinto capítulo de maneira mais direta e pontual. Para identificação de seus contornos teóricos, utilizou-se das doutrinas de John Rawls, através de sua “Teoria da Justiça” e, sob uma ótica financeira-tributária, a de Ricardo Lobo Torres. Muito embora não se possa olvidar a percepção de outros estudiosos sobre o tema, o nome de John Rawls foi escolhido, em virtude de aquele autor ter conseguido construir uma teoria de justiça, com base no que ele denomina de “posição eqüitativa de oportunidades”, que se identifica com uma idéia correlata a do mínimo existencial. Já a doutrina de Ricardo Lobo Torres sobre o assunto é paradigmática no Direito brasileiro, por trazer uma proposta de humanização aos terrenos áridos dos Direitos Tributário e Financeiro, reconhecendo, da mesma forma que Rawls, a importância do respeito ao mínimo existencial para o gozo das liberdades.

O sexto capítulo foi destinado à análise pragmática, através da ótica financeira-tributária, de como tem sido tratado o mínimo existencial pelo Estado, em seus aspectos negativo e positivo. É que, na exibição do *status negativus* do mínimo existencial, a ingerência do Estado se dá através da tributação sobre a parcela referente às condições básicas de vida digna do cidadão. Com relação ao *status positivus libertatis*, urge que o Estado atenda àquelas condições, por meio de prestações de serviço público. Portanto, no sexto capítulo, foi possível relacionar a carga tributária sofrida pelo cidadão brasileiro com as suas condições de vida. Foi analisada a evolução daquela carga tributária sobre a parcela do mínimo existencial, relativamente às incidências sobre o consumo e a renda, bem como demonstrada a realidade dos brasileiros no que tange aos aspectos trabalho, renda, educação, saúde, moradia e segurança.

No sétimo capítulo, ousou-se apontar algumas pequenas sugestões mais imediatas para que se efetive o mínimo existencial em seus dois aspectos, negativo, através do respeito à (in) capacidade contributiva do cidadão e, positivo, por meio das prestações públicas realizadoras dos direitos fundamentais. No oitavo e derradeiro capítulo, apresentam-se as conclusões sobre o resultado final da pesquisa, no sentido de responder sobre qual o tratamento dispensado pelo Estado ao mínimo existencial, diante dos valores axiológicos dispersos sistematicamente pela Constituição Brasileira.

Algumas considerações metodológicas são necessárias. A primeira delas é quanto aos dados estatísticos abordados no sexto capítulo. Com o intuito de manter uma consistência entre eles, é mister esclarecer que, para a indicação das cargas tributárias apresentadas nesta dissertação, as fontes consultadas levaram em consideração os dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal, órgão oficial que se presta àquelas informações.

A segunda consideração metodológica diz respeito à seção intitulada como fotografia da realidade brasileira, também constante do capítulo sexto, na qual vieram a lume dados estatísticos divulgados sobre as condições de vida da população brasileira. Neste caso, tomou-se o cuidado de também utilizar de dados extraídos de órgão do Governo Federal, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), com o fim de se manter uma coerência científica, haja vista que seria inapropriado comparar índices econômicos extraídos de fontes diversas. Mesmo que, incidentalmente, alguns dados tenham sido captados por outros institutos, como o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - Unafisco, cuidou-se de conferir se a fonte por eles consultada referia-se aos órgãos oficiais de governo.

Outra consideração de fundo metodológico refere-se à utilização dos gráficos e tabelas. Todos eles foram mantidos conforme encontrados em suas respectivas fontes, cujas únicas alterações referem-se: primeiro, à sua numeração, para compatibilizar com a adotada nesta dissertação; e, segundo, foram neles adicionados os endereços eletrônicos que forneceram a consulta.

## 2

### A pessoa e os direitos humanos<sup>1</sup>

O tema dos direitos humanos desafia o seu estudioso, uma vez que exprime uma considerável contradição. Explica-se: o movimento para positivação e internacionalização daqueles direitos acompanha historicamente o ser humano em sua trajetória evolutiva. Isso se deve ao fato de que os direitos humanos são da pessoa e nesta estão enraizados. Mas, por outro lado, mesmo cômico da necessidade de observância daqueles direitos para a convivência social, o ser humano não vem obtendo sucesso nessa empreitada.

O último século foi marcado por grandes atrocidades e horrores, como se o ser humano nada tivesse apreendido da história da civilização até ali. Essa ambigüidade demonstra que a contradição também faz parte da natureza humana. Assim, a compreensão do que sejam os chamados direitos humanos não é tarefa fácil, na medida em que não logrou o indivíduo o absoluto conhecimento de si mesmo e das implicadas relações com o outro.

Partindo do pressuposto de que a pessoa é um ser social, mesmo que ela viva só, o reconhecimento da sua condição humana passa pela existência de outros exemplares de sua raça. Na concepção de Hannah Arendt (2005, p. 31), “nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos”.

A sociabilidade do ser humano é lembrada por Paulo Nader (2001, p. 21) que, incitando à reflexão, alude ao exemplo de Robinson Crusoe. Aquele lendário personagem esteve isolado em uma ilha, utilizando os instrumentos que sobraram da embarcação. Quando Robson chegou até a ilha, já dispunha de conhecimentos e compreensão trazidos da civilização e que o ajudaram naquela emergência. A utilização dos instrumentos adquiridos pelo sistema de troca de riquezas, que

---

<sup>1</sup> Para fins de se manter uma consistência e uma maior precisão na terminologia relativa ao tema dos “direitos humanos” no presente trabalho e, considerando que parte da doutrina entende que há uma clara diferença entre aquela denominação e a relativa aos “direitos fundamentais”, optou-se por adotar denominação distinta para ambos os direitos. A primeira expressão será utilizada quando se pretender dar maior ênfase aos aspectos gerais dos direitos humanos, sobretudo com relação ao Direito Internacional; a segunda denominação será utilizada, toda vez que se referir aos direitos humanos positivados, que boa parte da doutrina compreende como direitos fundamentais.

caracteriza a vida social, evidencia que, mesmo na solidão, Robson se beneficiou de um trabalho social.

Não se compreendendo só, o ser humano pensa, sente, cria, labora e inter-relaciona consigo mesmo e com o outro. A consciência de si mesma, expressada em sua racionalidade, difere a pessoa humana<sup>2</sup> do restante dos animais.

Essa característica “revela uma ligação entre o olhar humano e a ordem cósmica, mostrando a aptidão do [ser humano] para a contemplação dos astros, a habilidade das mãos humanas; a prerrogativa da linguagem; a manifestação do pensamento” (TOLLEDO, 2007).

Somente o ser humano é pessoa: “consciência e vivência de si próprio, todo ser humano se reproduz no outro como seu correspondente e reflexo de sua espiritualidade, razão por que desconsiderar uma pessoa significa, em última análise, desconsiderar a si próprio” (SILVA, 1998, p. 89-94).

Na sua interação com o mundo, o ser humano retira da natureza o que necessita, transforma a matéria-prima, constrói os seus abrigos, reproduz-se, adapta-se ao exterior, o que implica em uma intrincada rede de relacionamento social a requerer organização e respeito mútuo, uma vez que o outro é também detentor das mesmas necessidades básicas, além de uma pluralidade de interesses diversos.

Assim, afigura-se o indivíduo como o pressuposto dos direitos humanos. A pessoa humana é o antecedente necessário, enquanto os direitos humanos são o conseqüente. Estes são inerentes à condição humana. (OLIVEIRA, 2000, p. 11).

A saga dos direitos humanos coincide com a da própria pessoa e a sua caracterização obedece às linhas históricas do seu pensamento. Isso explica a crescente expansão nuclear dos direitos humanos no decorrer da história. Conforme satiriza José Adércio L. Sampaio (2004, p. 142), “os direitos não surgiram todos ao mesmo tempo, nem foram resultados de um *big bang* jurídico que esteja a impedir a vista de alcançar o que havia antes da grande explosão”, mas se desenvolvem na medida das experiências humanas.

Assim, é mister falar daqueles direitos, demonstrando o seu desenvolvimento fenomenológico e apontando os principais fatos que marcaram a

---

<sup>2</sup> O utilizado termo “pessoa humana”, a despeito de parecer pleonástico, faz nítida distinção entre o ser humano, aqui entendido por sua própria natureza mesma, humana, e a pessoa como criação política. Essa distinção também é justificada por Fábio K. Comparato (2007, p. 20), relativamente à expressão “direitos humanos”.

evolução social do ser humano, mesmo que, apenas de forma panorâmica, haja vista que o tema é vasto e a sua extensão não coaduna com os propósitos da presente dissertação.

## 2.1.

### **A Construção jurídica dos direitos humanos**

Desde muitos séculos, antes da era cristã, os direitos humanos apareceram de forma rudimentar, podendo constatar que não é recente a preocupação do ser humano com as questões de seus direitos.

A proteção de direitos nas sociedades antigas era reservada às camadas dominantes, admitindo-se a escravidão e o comércio de pessoas, as penas cruéis, a desigualdade entre homens e mulheres, a intolerância à liberdade de pensamento e de expressão, cujo agente de tais ações, o rei, era a personificação do poder divino e absoluto na terra (OLIVEIRA, 2000, p. 101-103).

No reino antigo, a religião dominava as coisas humanas. A falta de conhecimento científico era suprida pela fé; as crenças religiosas davam as explicações necessárias e os interesses humanos eram sempre afetados por fenômenos, tais como a tragédia e a fartura, constituindo-se estas, respectivamente, em castigo e prêmio divinos (NADER, 2001, p. 31).

Destacam-se, na Antiguidade, algumas expressivas legislações a indicar, de forma ainda muito incipiente, o que, por séculos seguintes, seria objeto dos mais calorosos debates nas áreas humanas: os Direitos Humanos.

Com um peculiar sentimento de justiça, Hamurabi (séc. XVII a.C.), destacado rei no Império Babilônico, tentou criar um estado de direito, onde se pretendia dar notoriedade a uma grande reforma jurídica, da qual resultou o chamado Código de Hamurabi (CONCEIÇÃO, 2001, p. 13). Com base na *lex talionis*, referida lei<sup>3</sup> fazia menção à proteção à família, ao trabalho, ao comércio, à propriedade e à honra das pessoas, com a implantação da justiça na terra, a destruição do mal e o bem estar do povo, já sinalizando para um embrionário sistema de normas, direcionadas à garantia dos direitos humanos, embora muito distante da concepção, hoje adotada para aqueles direitos.

---

<sup>3</sup> Embora denominada como Código, a obra de Hamurabi não é considerada uma codificação, mas um conjunto de dispositivos legais sobre situações concretas, existentes à época em sua sociedade.

O Código de Manu (séc. XIII a.C.), vigente na Índia antiga, considerava a condição de cada pessoa como o ponto cerne da justiça. Recheado de regras religiosas, com base em uma sociedade marcada por castas, a proteção à família, à honra, à propriedade privada, à vida ou à integridade física dependia da posição social ocupada pela pessoa. Acreditava-se que o castigo era a forma de se evitar o caos social.

Também contendo um forte apelo religioso, o Decálogo de Moisés (séc. XIII a.C.) protegia a vida, a propriedade, a honra, a família. A legislação mosaica era marcada pela crença em um único Deus – Iavé – criador de todas as coisas e que impera sobre tudo. Essa a maior diferença entre a concepção hebraica e os demais povos da Antiguidade. Através dos Dez Mandamentos, “o indivíduo está em contato com a divindade, o que representa a transcendência, a sua projeção além de si mesmo” (CONCEIÇÃO, 2001, p. 16). Todos estavam sujeitos às mesmas normas, governantes e governados, pois apenas Iavé se posicionava acima das leis. Lembra Jellinek (*apud* OLIVEIRA, 2000, p. 103) que a legislação judia possuía uma “tendência vigorosa à democracia”, devido à sua “solicitude para com os despossuídos que não gozavam de todos os direitos e as classes sociais submetidas a um regime de dependência, chegaram a alcançar um nível muito mais alto que qualquer outro povo ocidental da antiguidade”.

Uma nova dimensão da pessoa humana foi criada através do Cristianismo, que reconhecia o indivíduo como uma singularidade, única e irrepetível, com valor absoluto e igualdade em dignidade e nobreza (MOURA, 2002, p. 77). Com base na crença da igualdade de todos perante Deus, homens, mulheres e crianças são livres e com destino à felicidade eterna, existindo dois valores enfocados para a evolução dos direitos da pessoa: a dignidade e a fraternidade universal (CONCEIÇÃO, 2001, p. 22). Diante desse duplo valor, a concepção cristã abre espaço para a evolução do que um dia chamar-se-ão direitos humanos, tanto frente à ordem estatal, quanto à própria sociedade.

Na lição de Soder (*apud* CONCEIÇÃO, 2001, p. 23), após o Cristianismo, o ser humano não mais se encontra sob o poder supremo do Estado, mas possui direitos e funções em setores da vida, além da seara estatal. Com isso, edificam-se os direitos da pessoa e legitimam-se as reivindicações do indivíduo perante a organização estatal, advindas da natureza e dignidade da pessoa humana.

A difusão da concepção cristã não obteve êxito imediato, mas, teve o papel preponderante na retomada e aprofundamento do ensinamento judaico e grego, aclimatando no mundo, através da evangelização, a concepção de que cada pessoa possui um valor absoluto no plano espiritual (LAFER, 1988, p. 119).

Por outro lado, ainda que o Cristianismo tenha influenciado as pessoas a uma mudança comportamental, não foi o bastante para impedir a mitigação daquilo que propunha, ou seja, a igualdade e a fraternidade universais. Nota-se que o período medieval foi marcado por lutas sangrentas, época em que o controle da sociedade e o poderio econômico pertenciam à Igreja, que influenciava o modo de pensar e o comportamento das pessoas, com fundamento na figura de Deus. A Idade Média apresentou-se como um grande período de opressão, quando todos os poderes eram concentrados nas mãos do soberano, sem participação do povo no controle da vida política, cujos privilégios eram reservados aos diretamente ligados às cortes e à Igreja.

Em meio àquele destacado cenário, surge o pensamento de Santo Tomás de Aquino (1.266 d.C.) que, revivendo um racionalismo aristotélico, defendia que as relações entre os indivíduos e entre as sociedades seriam orientadas pela razão natural, como reflexo do pensamento divino no coração das pessoas (FERNANDES, 1998, p. 121). Pela racionalidade, a pessoa humana se constitui como um valor absoluto, fim em si mesma, que nunca pode ser instrumentalizada, usada como meio (NOGARE, 1988, p. 53).<sup>4</sup>

As colonizações presentes no continente americano a partir do séc. XVI levam Francisco Vitória a desenvolver a sua teoria com base no direito natural, estabelecendo as bases do *jus gentium* no âmbito da sociedade universal, cujos fundamentos se baseiam no direito de liberdade de ir e vir e no princípio da igualdade dos seres humanos, condenando toda e qualquer discriminação racial.

A burguesia, oprimida pela monarquia absolutista, mas enriquecida com o processo de produção de bens materiais, suscitou a liberdade como valor, apregoada pelos pensadores liberais, assentando as bases do Estado Moderno, momento ao qual se atribui a fé na razão e o aparecimento do atributo da dignidade da pessoa, cuja fundamentação dos direitos humanos finca raízes em

---

<sup>4</sup> Lembra Nogare que essa finalidade em si mesma da pessoa humana viria a ser defendida, mais tarde, por Kant (1724/1804), como resultado de sua crença na liberdade fundamental do indivíduo de se auto-governar por sua própria razão.

uma concepção racionalista, como a de Grocius, para quem “ainda que Deus não existisse, o homem teria direitos naturais” (VARELA, 2007, p. 46).

Os acontecimentos que marcaram o período moderno deram um impulso acelerador à concepção dos direitos humanos visto apenas com o advento do Cristianismo. A Reforma Protestante, a Revolução Industrial e a Revolução Francesa romperam, respectivamente, com o tradicional monopólio da Igreja Católica, com a base produtiva feudal e com a estrutura estamental do *Ancien Régime*. A mudança da posição da pessoa humana opera-se em todas as áreas do conhecimento, passando da condição de “estar sujeito a” para a situação de “ser sujeito de” (CUNHA, 1999, p. 15), ou seja, aquele que pratica e controla a ação, bem como os fenômenos sociais, como ser social que é<sup>5</sup>.

A retomada da concepção tomista do indivíduo como sujeito e não como objeto, como ser racional e detentor de dignidade pessoal, faz parte da teoria de Kant (*apud* COMPARATO, 2007, p. 22), para quem a dignidade da pessoa resulta da sua vontade racional, pois apenas ela é capaz de viver em condições de autonomia, isto é, de guiar-se pelas leis que ela própria edita. Como espécie, cada ser humano em sua individualidade é insubstituível, não possui equivalente, não podendo ser objeto de troca, é um fim em si mesmo e, assim, nunca pode ser tratado como um meio para a consecução de determinado resultado.

As idéias liberais da Idade Moderna fecundaram todo o mundo ocidental e o século XVIII foi proveitoso para o tema dos direitos humanos, uma vez que, com o surgimento das Declarações de Direitos, são reconhecidas garantias preventivas contra a autoridade estatal. É bem verdade que a Carta Magna de 1215 já concebia uma garantia à liberdade individual, mas o regime de proteção detinha compromisso apenas com determinado segmento da sociedade inglesa. Porém, os documentos nascidos nos anos setecentos, a despeito de seus objetivos próprios, possuíam um traço comum: a preocupação com o indivíduo. Seja a Declaração de Independência norte-americana (1776), com sua afirmação nos princípios democráticos, que reconhece a legitimidade da soberania popular, seja a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França (1789), com seu

---

<sup>5</sup> O autor lembra que, para Hannah Arendt, outros dois acontecimentos foram marcantes na era moderna: a descoberta da América e a invenção do telescópio. A importância do primeiro se deu pelo seu eurocentrismo, que causou muitas perdas de vida nas colonizações/invasões e, o segundo, pela revolução no campo científico, através da comprovação da teoria heliocêntrica, deslocando o lugar da verdade, antes sediada na religião, para se instalar na ciência.

caráter de universalidade, ambas expressavam como inerentes ao ser humano os valores da liberdade e igualdade.

Segundo Comparato (2007, p. 112), os norte-americanos não somente receberam o patrimônio cultural do *Bill of Rights* britânico como também “transformaram os direitos naturais em direitos positivos”, atribuindo aos direitos humanos a “qualidade de direitos fundamentais [...] elevando-os ao nível constitucional, acima, portanto da legislação ordinária”.

Em uma perspectiva histórica, as primeiras declarações de direito acabaram se espalhando pelos ordenamentos jurídicos ocidentais e se apresentando nas diferentes Constituições como preâmbulo ou emendas, numa disseminação sem precedentes.

Da mesma forma como foi propagada a positivação dos direitos humanos nos séculos seguintes ao XVIII, o seu conteúdo foi gradativamente se ampliando, em decorrência das lutas sociais e as transformações pelas quais passaram a humanidade, como, por exemplo, os movimentos deflagrados pela classe trabalhadora, explorada pelo capitalismo desenfreado, que reivindicaram uma maior intervenção estatal nos campos social e econômico. Era necessário proteger a pessoa humana da exploração pelo seu semelhante: uma ponte aberta do Estado Liberal para o Estado Social.

A ampliação do conteúdo dos direitos humanos, antes limitados genericamente à igualdade, liberdade e fraternidade, fez reconhecer que a dignidade da pessoa possui uma textura aberta, capaz de abrigar uma diversidade de valores fundamentais, o que provocou, de forma progressiva, o seu reconhecimento em diversos ordenamentos jurídicos do mundo, processo esse acelerado com a Declaração de 1948.

A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) nasceu como uma resposta ao holocausto, vivido na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Embora apenas uma carta de intenção, o certo é que, a partir dela, tratados e conferências se seguiram, numa demonstração de que a questão dos direitos humanos não é problema apenas interno das nações, mas um referencial a ser seguido em âmbito internacional. Aquela Declaração contemplou tanto os direitos civis e políticos, quanto os direitos sociais, econômicos e culturais<sup>6</sup>, esses últimos elevados à

---

<sup>6</sup> A classificação geracional dos direitos humanos foi apresentada em 1979, no Instituto Internacional de Direitos Humanos, pelo jurista francês Karel Vasak em Estrasburgo, dividindo

condição de autênticos direitos fundamentais tanto quanto os primeiros, demandando observância e autorizando reivindicação como direitos que são e não como “caridade ou generosidade” (PIOVESAN, 2006, p. 339). Enraizou-se, desta maneira, no sentimento contemporâneo a concepção do ser humano como sujeito de direitos, como fim em si mesmo, abolindo a tolerância quanto à pessoa ser objeto de escravização.

## 2.2.

### Fundamentação dos direitos humanos

A questão da fundamentação dos direitos humanos é tradicionalmente concebida sob duas perspectivas diferentes: (1) sob o ponto de vista filosófico; e, (2) pela exigência de um fundamento jurídico-positivo ou constitucional dos direitos fundamentais (FARIAS, 2000, p. 73-74).

A primeira perspectiva (filosófica) refere-se aos contrapontos entre o positivismo e o jusnaturalismo, aquele negando qualquer fundamentação nos valores<sup>7 8</sup> e, o último, ao contrário, apontando para a existência de princípios e valores racionais como a dignidade e a liberdade humanas.

O outro pólo da dúplici perspectiva para a fundamentação dos direitos humanos, o constitucional, parte da afirmação jurídico-positiva sistematizada no texto da Constituição, sem qualquer justificação de “ordem extra-social ou metafísica”, senão a vontade popular que, no Brasil, é “expressa no consenso alcançado na Assembléia Constituinte de 1988”, quando da afirmação do

---

aqueles direitos em três gerações: 1ª geração: *direitos das liberdades* (civis ou individuais e políticas); 2ª geração: *direitos sociais, econômicos e culturais*; 3ª geração: *direitos de solidariedade, de cooperação, fraternidade, paz e desenvolvimento*; 4ª geração: *em fase de definição*, ainda sem consenso, seriam os direitos atinentes às gerações futuras, direitos relativos à bioética, à biotecnologia e à bioengenharia. Para melhor compreensão do assunto, incluindo as objeções e defesa dos direitos sociais, bem como a eventual existência de uma 5ª geração, consultar: SAMPAIO, 2004.

<sup>7</sup> Cf. PIOVESAN, 2004, p. 87. A derrocada do nazi-facismo gerou uma crise no positivismo, devendo lembrar que os acusados em Nuremberg encontraram justificativas para os atos cometidos nos campos de concentração dentro da própria lei, em obediência às normas das autoridades superiores competentes. Neste sentido, vale ressaltar o julgamento de Eichmann, “em relação ao qual Hannah Arendt desenvolve a idéia da ‘banalidade do mal’, ao ver em Eichmann um ser esvaziado de pensamento e incapaz de atribuir juízos éticos às suas ações”.

<sup>8</sup> Cf. NUNES, 2007, p. 25. Sempre houve atrocidades na história da humanidade, e ainda há. A diferença é que, antes, o Direito que as acompanhava as legitimava, mas, atualmente, a evolução construtiva da razão ético-jurídica não mais as confere legitimidade.

princípio da dignidade humana como critério racional para a unidade valorativa dos direitos fundamentais (FARIAS, 2000, p. 81).

As duas vertentes supracitadas e a posição concebida na era pós-positivista e que consta dos grandes textos normativos mundiais podem ser encontradas em trecho escrito por Comparato (1997), aqui transcrito por sua completude:

Ora, a razão justificativa última dos valores supremos encontra-se no ser que constitui, em si mesmo, o fundamento de todos os valores: o próprio homem. Uma das tendências marcantes do pensamento moderno é a convicção generalizada de que o verdadeiro fundamento de validade - do direito em geral e dos direitos humanos em particular - já não deve ser procurado na esfera sobrenatural da revelação religiosa, nem tampouco numa abstração metafísica - a natureza - como essência imutável de todos os entes no mundo. Se o direito é uma criação humana, o seu valor deriva, justamente, daquele que o criou. O que significa que esse fundamento não é outro, senão o próprio homem, considerado em sua dignidade substancial de pessoa, diante da qual as especificações individuais e grupais são sempre secundárias.<sup>9</sup>

Como se depreende daquele trecho, o movimento pós-positivista vem caminhando para uma concepção no sentido da afirmação de que o próprio ser humano, por suas características inerentes, é a fonte legitimadora dos direitos humanos.

A concepção estabelecida após a Segunda Guerra Mundial se dirige para um fundamento dos direitos humanos, localizado em lugar além da organização estatal, ou seja, em uma consciência ética coletiva, no entendimento amplamente estabelecido na sociedade de que a condição de dignidade da pessoa humana deve ser respeitada, assim como também merecem respeito determinados valores com ela relacionados, até mesmo quando não expressamente reconhecidos no ordenamento jurídico ou em documentos internacionais. Trata-se de um movimento dos direitos humanos, no sentido de transcenderem o território das comunidades locais, para residirem em campo transnacional.

Apesar das objeções de natureza positivista quanto ao caminho seguido pelo movimento acima descrito, no sentido da impossibilidade da exigência de direito não reconhecido pelo ordenamento jurídico, é certo, como se viu, que a questão da fundamentação dos direitos humanos segue disseminando a concepção, segundo a

---

<sup>9</sup> Cf. COMPARATO, 1997. As características essenciais da condição humana, justificativas dos direitos da pessoa, residem nos atributos da liberdade, autoconsciência, sociabilidade, historicidade e unicidade existencial.

qual é atribuída à própria figura humana, com todas as suas inerentes condições racionais, a fonte legitimadora daqueles direitos.

Para Norberto Bobbio (2002, p. 25), qualquer controvérsia é irrelevante num primeiro momento, em face da primordial necessidade de implementação dos direitos humanos, antes mesmo de se preocupar com a questão de seu fundamento. Por outro lado, mesmo considerando válida a preocupação de Bobbio, no sentido da necessidade urgente de efetivação daqueles direitos, urge considerar que a ausência de uma justificativa filosófica impossibilita a construção de fundamentos teóricos estáveis para os direitos humanos, que seriam encontrados na própria razão ética coletiva, isto é, “fundamentos perenes e inerentes à própria condição humana” (GONZALES, 2007), mesmo que, por constatação, sejam eles alicerçados na sua historicidade.

A seguir, pode ser conferida, em breves linhas, a forma como se operou a constitucionalização dos direitos humanos no Estado Brasileiro, bem como algumas críticas sobre a questão do implemento daqueles direitos na prática.

### **2.3.**

#### **A Constitucionalização pós-positivista dos Direitos Humanos no Brasil: caracterização**

Durante mais de vinte anos, o país permaneceu na obscuridade da ditadura militar. A insatisfação política da sociedade levou o povo às ruas, que clamou por eleições diretas para Presidente da República, que não vieram. A democratização seguiu-se com a necessidade de reconstituição do próprio Estado, através da remodelação das suas instituições. O Congresso brasileiro abriu-se aos reclames sociais e deu vida à Assembléia Nacional Constituinte.

A nova ordem jurídica, proclamada pela Constituição de 1988, configurou-se sob a inspiração liberal herdada da Declaração Universal de 1948, fecundando no normativismo jurídico os fundamentos da dignidade da pessoa humana, da soberania, da cidadania, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político (art. 1º).

Na carta constitucional brasileira pode ser encontrado o conjunto de direitos fundamentais do homem, onde os direitos e garantias nela contidos “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados

internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, §2º). Referida ressalva no texto constitucional brasileiro demonstra um claro reconhecimento da historicidade dos direitos humanos, bem como de sua cumulatividade e de seu dinamismo frente às novas necessidades oriundas das transformações do mundo e da idéia de proteção à dignidade humana, elementos que demonstram a imprescindibilidade de uma crescente expansão do elenco dos direitos fundamentais.

Uma das maiores inovações trazidas pelo modelo constitucional de 1988, em relação aos anteriores, é a elevação do tema dos direitos individuais à alçada de cláusula pétrea (art. 60, §4º, inc. IV). Ao assim dispor, a Carta Magna brasileira determina que os direitos ali protegidos não estão sujeitos à revogação pelo poder constituinte derivado, reconhecendo-lhes a característica da irrevogabilidade ou de não-retrocesso.

Outra não menos importante inovação reside na aplicabilidade imediata das normas que definem os direitos e garantias fundamentais, protegendo a sua eficácia contra a letargia e a discricionariedade do Poder Legislativo (art. 5º, §1º). Ademais, a Constituição congrega os valores da liberdade e da igualdade, além de outros, como condições inerentes à pessoa, revelando a indissociabilidade e a interdependência dos direitos humanos.

Os primeiros dispositivos da Carta Constitucional Brasileira permitem visualizar como foi concebido o perfil da pessoa humana. A posição topográfica dos direitos e garantias fundamentais logo no início daquele documento demonstra coerência com a lógica adotada pela Constituição, pois, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático (art. 1º, inc. III), reconheceu que o Estado existe em função dela, pois ela é o fim e não o meio da atividade estatal; que o indivíduo localiza-se no epicentro do constitucionalismo, como detentor de direitos e dignidade, a merecer proteção do Estado, oponíveis não somente à entidade estatal, mas, também, aos particulares.

No constitucionalismo brasileiro, a dignidade afigura-se como o princípio-fim, aquele do qual todos devem partir, respeitar e ao qual todos devem pretender alcançar. Reconhecidamente como uma qualidade inerente à pessoa humana, a dignidade, assim como na generalidade dos direitos fundamentais, não se presta à renúncia ou à alienação, já que, uma vez enraizada na própria natureza do espécime humano, afigura-se indisponível, somente perecendo com a morte deste,

ressalvados, evidentemente, os efeitos relativos à memória póstuma (SARLET, 2004, p. 116).

A Constituição Brasileira, na sua forma analítica, reabre grandes perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania, o que possibilita a concretização de um “Estado de justiça social fundado na dignidade da pessoa humana” (SILVA, 2006a, p. 17).

## **2.4.**

### **O Problema da efetivação dos direitos humanos**

A constitucionalização dos direitos humanos é o primeiro passo rumo à sua implementação, mas não é o bastante, pois, a só existência do direito não basta, sem que possa ser efetivamente garantido. Não é o suficiente constitucionalizar, mas é preciso efetivar, através de garantias de não violação.

O Estado, através de suas instituições, possui papel preponderante na efetivação dos direitos humanos, pois ele é o produtor da norma jurídica, o seu executor e o seu aplicador. É necessário que os mecanismos de efetivação realmente garantam que o direito positivado seja aplicado. A efetivação dos direitos fundamentais passa pela necessidade de implementação de políticas voltadas para o exercício da verdadeira cidadania, inclusiva, participativa e igualitária.

Além disso, a problemática da implementação dos direitos fundamentais esbarra em questões de ordem política e econômica. A falta de autonomia governamental para gerir os próprios negócios, em virtude da subordinação ao capitalismo neoliberal, somada à grande parcela de recursos destinados ao pagamento da dívida pública, reflete na incapacidade de atendimento aos fins precípuos dos países em desenvolvimento, como investimentos na saúde, educação em todos os níveis, segurança, saneamento básico, tecnologia, meio ambiente, prestação de um serviço público mais ágil e acessível à população, e ações públicas de combate à fome, que irradiquem a miséria e amenizem as diferenças sociais.

No entanto, é função do Estado evitar e impedir o aviltamento ou a aniquilação do indivíduo, uma vez que está empreendido dentro do ordenamento

constitucional o compromisso de obediência ao princípio da dignidade da pessoa humana. Vale dizer: devem ser propiciadas ao ser humano as condições indispensáveis ao exercício da sua dignidade, por meio de prestações positivas e negativas que permitam o desenvolvimento das suas potencialidades.

Muito embora exista divergência sobre a aplicabilidade imediata de determinados direitos chamados de 2ª geração (sociais, econômicos e culturais), há um consenso no sentido de se conceber um conteúdo mínimo de dignidade humana (mínimo existencial) em cada um dos direitos daquela dimensão a merecer a prestação positiva ou negativa estatais.

As prestações materiais, relativas a um mínimo existencial, se caracterizam como direitos subjetivos do indivíduo em relação ao Estado, decorrentes da consagração constitucional do princípio da dignidade humana como princípio-fundamento, portanto, exigíveis em juízo. O exame desse ponto será melhor apresentado mais adiante, em capítulo próprio destinado ao estudo do mínimo existencial. Mas, por ora, é bom ressaltar que as prestações positivas ou negativas estatais derivam do modelo constitucional adotado, segundo o qual, consta, entre os objetivos do Estado Brasileiro, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais (artigo 3º e incisos).

Esse referido modelo caracteriza-se por uma abertura principiológica, oferecendo ao intérprete um complexo mecanismo de seleção dos valores que são pertinentes ao caso concreto.

Apresentando dissertação acadêmica sobre o tema, afirma Ana Paula de Barcellos (2002, p. 74) que o intérprete deverá optar, entre as possíveis exegeses para cada caso concreto, aquela que melhor realiza o efeito pretendido pelo princípio constitucional pertinente, uma vez que a interpretação das regras em geral é orientada pelos princípios constitucionais.

No dizer de Daniel Sarmiento (2002, p. 55), os princípios “representam o fio-condutor da hermenêutica jurídica, dirigindo o trabalho do intérprete em consonância com os valores e interesses por eles abrangidos”.

Esse é um ponto de grande relevância para o tema do mínimo existencial, pois, por muitas vezes, há para o cidadão a necessidade de procurar no Judiciário as medidas necessárias à efetivação daquele direito, já que, dependente que é das prestações positivas e negativas, nem sempre as mesmas são atendidas por parte

do Estado. Dessa forma, é importante destacar como o modelo regra/princípios do ordenamento jurídico opera na realização do Direito e na valorização da dignidade humana.

### 3

## A feição principiológica da Constituição Brasileira

A Constituição, depositária dos ideários políticos, sociais e econômicos da sociedade, não pode mais ser vista, no dizer de Ruy S. Espíndola (2003), “como um mero documento de belas e boas intenções políticas; carta de exortações morais aos poderes públicos”, mas, como um grande “código de vida comunitária de uma nação”, onde são estabelecidos “os principais valores da vida em sociedade”, e onde são fixadas “as formas e meios de defesa dos direitos e interesses tuteláveis dos cidadãos”.

O artigo 1º da Constituição de 1988 afirma que a República Federativa do Brasil se constitui por um Estado Democrático de Direito. Nesta concepção, é pressuposta uma sociedade livre, participativa, pluralista e não opressiva. Nesse modelo, não existe uma visão homogênea das coisas, mas, ao contrário, a diversidade é a marca expressiva da sociedade democrática e plural. Aduz Gisele Cittadino (1999, p. 77) que o pluralismo, aquilo que se entende por “multiplicidade de valores culturais, visões religiosas de mundo, compromissos morais, concepções sobre a vida digna” permite uma tal configuração à sociedade, que não há outra alternativa senão a de buscar o consenso em meio da heterogeneidade do conflito e da diferença.

Nas sociedades democráticas, como a brasileira, a busca desse referido consenso é realizada através de uma Constituição precedida por um amplo debate na sociedade, com estrutura aberta, plasticamente dinâmica, cujo critério mediador reside no reconhecimento do valor da dignidade humana como inerente a todo indivíduo.

Tratando dos pressupostos que permitem desenvolver a força normativa constitucional, ao se referir ao seu conteúdo, Konrad Hesse (1991, p. 20-21) afirma que a Constituição deve levar em conta “não só os elementos sociais, políticos e econômicos dominantes”, mas deve, também, incorporar “o estado espiritual de seu tempo”, mostrando-se em “condições de adaptar-se a uma eventual mudança dessas condicionantes”. Em outra obra, o mesmo autor reafirma que deve a Constituição permanecer imperfeita e incompleta, porque a vida que ela ordena é histórica e, em razão disso, sujeita-se às alterações históricas. Deve,

ainda, o seu conteúdo permanecer “aberto para dentro do tempo”, a fim de possibilitar o vencimento da multiplicidade de situações problemáticas, sujeitas às transformações históricas (HESSE, 1983, p. 40).

A abertura sistêmica constitucional referida por Hesse torna-se possível com a existência de princípios normo-positivados que, ao lado das regras, propiciam a sua contemporaneidade, diante do dinamismo da vida social.

A convivência entre a norma-regra e a norma-princípio decorre da unidade sistemática do texto constitucional. A noção de sistema pressupõe coerência entre os elementos, na forma sugerida por Paulo de Barros Carvalho (1991, p. 83), para quem há sistema onde são encontrados elementos relacionados entre si, pois, um grupo de unidades reunidas de forma caótica não se torna sistema apenas pela somatória de seus componentes. Deve haver um vínculo, enlaçando os integrantes e unificando-os numa coerente organização.

Por outro lado, a harmônica convivência entre as existentes espécies normativas não significa que não haja tensões entre elas. Assim, para compreender melhor os efeitos da posição que o princípio da dignidade humana ocupa perante todo o sistema constitucional, o seu papel diante das aludidas tensões e as formas de sua efetivação, vale ressaltar os pontos principais que distinguem a norma-regra e a norma-princípio.

### **3.1.**

#### **Princípio como norma**

No constitucionalismo atual, a regra e o princípio são considerados espécies do gênero/normas e, portanto, ambos detêm normatividade suficiente para celebrar os valores acampados pela Constituição.

No campo da Ciência Jurídica, na visão de Espíndola (2002, p. 55), o termo princípio é usado, em um momento, para designar a formulação dogmática e estrutural de conceitos sobre o direito positivo; em outro momento, para definir determinada modalidade de normas jurídicas; e, ainda, para o estabelecimento dos postulados teóricos, ou as proposições jurídicas construídas, sem se valerem de institutos jurídicos ou de normas legais em vigor. Essa “polissemia” não beneficia o Direito, pois a confusão de conceitos nesse campo do saber pode levar à frustração da práxis jurídica.

Não obstante, qualquer que seja a roupagem doutrinária dada aos princípios, em razão daquela polissemia criticada por Espíndola, o certo é, que já está abandonada a concepção de que são eles meras disposições subsidiárias das normas.

O reconhecimento da normatividade dos princípios surgiu após muitas reflexões e debates engendrados entre os jusnaturalistas e os positivistas, o que levou a uma concepção contemporânea, conhecida como pós-positivista, valendo lembrar, em poucas linhas, como se empreendeu a evolução do tema até a atualidade.

Para quem adere ao jusnaturalismo clássico, a ordem jurídica está condicionada a uma outra, transcendental, supralegal, a um direito superior, baseado nos postulados de justiça, derivados da lei divina e na crença de que o direito natural é que dá inspiração às leis humanas. Acredita-se, assim, na existência de uma razão humana que não deriva da norma advinda do Estado.

Conforme explica Paulo Bonavides (2001, p. 232), na fase jusnaturalista, os princípios ocupavam ainda uma esfera inteiramente abstrata e sua normatividade era basicamente nula e duvidosa, contrastando com o reconhecimento de sua dimensão ético-valorativa de idéia que inspira os postulados de justiça.

Lembra ainda Bonavides que Floréz-Valdés assinalava que os princípios gerais de direito eram concebidos, pela corrente jusnaturalista, como “axiomas jurídicos”, normas advindas pela “reta razão”, normas universais constitutivas de um Direito ideal, “um conjunto de verdades objetivas derivadas da lei divina e humana” (FLORÉZ-VALDÉZ *apud* BONAVIDES, 2001, p. 234). Nesta concepção, são os princípios metajurídicos, em posição hierárquica-superior às leis, que lhe devem correspondência.

A corrente positivista surgiu dando uma resposta imediata à concepção jusnaturalista, esta entendida como anticientífica e irracional. A nova concepção do Direito como norma emanada do Estado e apartada de juízos de valor não permite a hegemonia principiológica, mas, ao contrário, relega aos princípios o papel subsidiário da norma, ou, no máximo, os considera como meras pautas programáticas supraleais (BOBBIO *apud* BONAVIDES, 2001, p. 254).

A objetividade jurídica, engendrada pelo pensamento positivista, afasta as discussões sobre juízos valorativos ou legitimidade para dar azo à cientificidade do Direito. Os princípios têm sua morada dentro do ordenamento jurídico e, deste

são extraídos, mas desprovidos de normatividade em si mesmos e, como idéias gerais, servem de diretrizes às regras jurídicas, aqueles aplicados quando houver lacunas na lei.<sup>1</sup>

A fase que se sucedeu à Segunda Guerra Mundial, conhecida por pós-positivismo, precipitou o sentimento de que o modelo positivista não mais justificava um Direito divorciado dos valores éticos e morais. As reflexões sobre os direitos fundamentais e a construção de uma sociedade que se edifica sobre o valor da dignidade da pessoa fazem surgir um novo movimento de constitucionalização dos princípios, antes relegados ao segundo plano, mas, agora, alçados ao nível até então inconcebível de grau normativo.

Os princípios não se prestam a serem meros instrumentos preenchedores das lacunas da lei, mas espécies do gênero/norma, ou seja, ao lado das regras, compõem o seio definidor das normas, com imposição de obrigação, prescrevendo condutas e abrigando os valores adotados pela sociedade.

O posicionamento atual não mais diverge sobre a divisão dualista das normas em regras e princípios: a norma é o gênero, do qual as regras e os princípios são as espécies.

Nessa seara, aludindo ao assunto, mais especificamente aos princípios gerais de direito, Bobbio (1999, p. 158-159), ao defender a normatividade dos princípios, apresenta, ao final, uma comparação alegórica muito conhecida, cujo trecho aparece na maioria dos trabalhos sobre o assunto, optando por aqui também transcrever, para preservar a metáfora empregada:

A palavra princípios leva a engano, tanto que é velha questão entre os juristas se os princípios gerais são normas como todas as outras. E esta é também a tese sustentada por Crisafulli. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso.”

---

<sup>1</sup> Consta do artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-lei 4 657, de 4 set. 1942): “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

Ultrapassada a problemática discursiva sobre a normatividade dos princípios<sup>2</sup>, e, uma vez deslocados aqueles de sua posição de subsidiariedade, passaram a um notório grau de importância, em face dos valores que inspiram.

### 3.2.

#### **Algumas diferenças entre princípios e regras**

Na dogmática jurídica, o reconhecimento da normatividade dos princípios fez com que nomes consagrados se debruçassem sobre o tema<sup>3</sup>, com uma preocupação eufórica no sentido da diferenciação entre as espécies normativas. De fato, a distinção entre as regras e os princípios em muito repercute na vida da norma, uma vez que a diferença estrutural entre uma e outra espécie é fator de relevância para a compreensão de sua eficácia jurídica (BARCELLOS, 2002, p. 45).

As lições de J. J. Gomes Canotillo (2003, p. 1160) são citadas na maioria das obras relacionadas ao tema e não poderiam deixar de ser também nesta dissertação. Para aquele autor, a distinção entre as espécies normativas passa pela utilização dos seguintes critérios, a conferir: a) grau de abstração, onde os princípios possuem uma abstração relativamente elevada, ao contrário das regras; b) grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto, pois os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras, enquanto as regras são de aplicação direta; c) caráter de fundamentalidade no sistema das fontes do direito, pois os princípios ocupam papel fundamental no ordenamento jurídico, de natureza estruturante; d) proximidade da idéia de direito, pois os princípios são “*standards*” juridicamente vinculantes, radicados nas exigências de justiça, enquanto as regras possuem conteúdo vinculativo meramente formal; e) natureza normogênica, pois os princípios estão na base e são a “*ratio*” das regras jurídicas.

Entre tantas características que distinguem os princípios das regras, as mais reveladoras são a generalidade e a abstração daqueles. Ambos os atributos

---

<sup>2</sup> As obras de Ronald Dworkin (2002) e Robert Alexy (2002) são paradigmáticas no reconhecimento da normatividade dos princípios.

<sup>3</sup> O elenco dos principais juspluricistas brasileiros e estrangeiros, que contribuíram para uma formulação dogmática sobre o conceito de princípios constitucionais, pode ser encontrada na obra de Ruy Samuel Espíndola (2002).

permitem a abertura sistêmica constitucional de modo que suas normas possam conformar a realidade social ao longo do tempo. Lado outro, um modelo que fosse constituído meramente por princípios acarretaria um sistema falho em segurança jurídica e, outro, que se constituísse exclusivamente por regras, não permitiria um equilíbrio entre os interesses e valores de uma sociedade pluralista (CANOTILLO, 2003, p. 1162). O legalismo das regras permite a segurança necessária ao ordenamento jurídico, ao passo que a carga valorativa dos princípios garante que sejam captadas as mudanças que ocorrem na ordem social.

Vale dizer, “o que se sacrifica, eventualmente, em segurança, é devolvido com lucro na melhor realização da justiça constitucional” (BARROSO, 2002, p. 69). Do mesmo modo, os princípios estão no nível de maior abstração do que as regras. Porém, naquilo em que eles perdem em termos de concreção, acabam ganhando em abrangência, pois detém uma força irradiante sobre todo o texto constitucional, como um norte a traçar os rumos da interpretação das demais normas (BASTOS, 2002, p. 208).

Há mais do que uma compensação entre as características das regras e princípios, mas uma circunstância de completude entre essas duas espécies normativas: o que falta em uma delas está presente na outra.

Toda essa revisão teórica do que sejam os princípios constitucionais tem o propósito de aferir a sua força normativa imediata, que evolui de uma “atribuição meramente programática, sem poder vinculatório [...], para um sistema em que se concebem os princípios como elementos integrantes do próprio conceito de norma”. (SCHÄFER, 2001, p. 35).

Infere-se, portanto, que, uma vez atribuída normatividade aos princípios, tanto quanto às regras, é possível que eles, de forma autônoma, fundamentem uma defesa de direito subjetivo, ou seja, uma pretensão em juízo, como, por exemplo, a prestação positiva ou negativa estatal que garanta a realização do mínimo existencial, baseada unicamente em um ou em vários princípios constitucionais.

Se, no cumprimento da prestação jurisdicional, pode um caso concreto revelar uma desconformidade em face de um princípio constitucional, *mutatis mutandis*, também um princípio poderá fundamentar o reconhecimento de um direito subjetivo individual. O exame da pretensão deverá considerar a interpretação conforme a Constituição, nela incluídas todas as disposições vinculantes, seja como regra, seja como princípios.

Considerando que o ordenamento jurídico compõe-se de um sistema de normas, o ato de aplicar o direito é realizado integrando-se toda a ordem jurídica de forma global, promovendo coesão e unidade ao sistema. As características da abstração e da indeterminabilidade não justificam o esvaziamento do conteúdo das normas-princípios constitucionais, pois, da mesma maneira que o reconhecimento da normatividade dos princípios evidencia a ruptura com antigos paradigmas, a nova concepção não lhes deve dar tratamento reducionista, ao ponto de mitigar a sua eficácia e a da própria Constituição. “A constituição não é um mero agregado de normas; e nem se a pode interpretar em tira, aos pedaços.” (GRAU, 2003, p. 175).

Assim, é forçoso admitir que os princípios constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana, podem servir, autonomamente, como “fonte de solução jurídica”, onde possa se deparar com a ausência de regras específicas, no caso em que haja “uma situação concreta submetida à decisão judicial que deva ser regulada de modo a salvaguardar a proeminência dos valores existenciais da pessoa humana.” (ALVES, 2001, p. 135).

### **3.3.**

#### **As multifunções dos princípios constitucionais**

Entre as várias funções dos princípios constitucionais doutrinariamente reconhecidas, três são destacadas por Bonavides (2001, p. 255), com base nas lições de F. de Castro, Bobbio e Trabucchi, quais sejam: fundamentadora, interpretativa e supletiva.

Pela função fundamentadora, os princípios servem como idéia básica, a raiz que conduz à validade do conteúdo das normas; desempenham a função de dar “fundamento material e formal aos subprincípios e demais regras integrantes da sistemática normativa”, entendendo-se como sistema “a totalidade do Direito Positivo, e subsistemas, como suas ramificações estrutural-normativas”, como o Direito Civil, o Direito Tributário, o Direito Administrativo (ESPÍNDOLA, 2002, p. 78), etc.

Por meio da função interpretativa, os princípios servem como orientações para as soluções jurídicas, nos casos postos à interpretação. “São verdadeiros vetores de sentido jurídico às demais normas, em face dos fatos e atos que exijam

compreensão normativa” (ESPÍNDOLA, 2002, p. 73). A função interpretativa dos princípios permite ao aplicador equilibrar os rigores excessivos das regras, ao mesmo tempo em que a subjetividade do intérprete é limitada pelos contornos objetivos da norma jurídica.

A função supletiva do princípio remonta à época em que não se concebia a sua normatividade e, sendo assim, revela-se como a mais tradicional de todas. Age no preenchimento das lacunas encontradas no ordenamento jurídico, servindo como fonte, em caso de insuficiência da lei e do costume.

Em síntese, estes são “os papéis desempenhados pelos princípios: (a) condensar valores; (b) dar unidade ao sistema; (c) condicionar a atividade do intérprete” (BARROSO, 2002, p. 328), visando à implementação do fundamento constitucional do princípio da dignidade humana, cujo estudo será objeto do próximo capítulo.

## 4

### O princípio da dignidade humana

A dimensão atribuída ao princípio da dignidade humana no seio dos ordenamentos jurídicos pode ser extraída da Declaração dos Direitos do Homem de 1948, onde se encontra “que o reconhecimento da dignidade como inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, conquanto “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos” e “são dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”<sup>1</sup>.

Conforme explica Beatrice Maurer (2005, p. 64-67), na linguagem comum, a dignidade foi empregada primeiramente no sentido de “alta função, cargo ou título eminente” e, assim, como era conferida a alguém, também lhe poderia ser retirada: não era inalienável. O termo dignidade seguiu uma evolução semelhante à da palavra pessoa, na teologia cristã. Compreendida, primeiramente, apenas como uma função eminente, a dignidade tornou-se o atributo por excelência do indivíduo, residindo na natureza racional do ser humano: é por ser racional que a pessoa pertence a si própria e tem uma vontade autônoma.

Na acepção de Chaves de Camargo (*apud* NUNES, 2007, p. 49), a pessoa humana se destaca na natureza e se diferencia do ser irracional em razão de sua condição natural de ser, com sua inteligência e possibilidade de exercer a sua liberdade. Tais atributos expressam um valor, fazendo do ser humano não mais um mero existir, pois este domínio sobre a própria vida é a raiz da dignidade humana. Desta forma, todo indivíduo, independentemente de sua situação social, mas pelo simples fato de existir, traz na sua superioridade racional a dignidade de todo ser, impassível de discriminação de raça, saúde ou crença.

Afirmando que a dignidade nasce com a pessoa, é-lhe inata, inerente à sua essência, Nunes (2007, p. 50) acrescenta, o que não é consenso na doutrina, que a qualidade da dignidade cresce, se amplia, se enriquece e novos problemas em termos de guarida surgem, pois, na medida em que o ser humano age socialmente, poderá ele próprio violar a dignidade de outrem. Assim, deve-se incorporar no

---

<sup>1</sup> Excertos retirados do Preâmbulo e Artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. *In*: COMPARATO, 2007, p. 234.

conceito de dignidade uma qualidade social, como limite à possibilidade de garantia, ou seja, a dignidade só é garantia ilimitada se não ferir outra. Portanto, aqui, aparece a dimensão histórico-cultural da dignidade da pessoa humana, que, juntamente com a dimensão natural, complementam-se, interagindo, de modo a concretizar uma idéia puramente apriorística da dignidade.

Peter Häberle (2005, p. 150) explica essa dimensão, dizendo que natureza e cultura devem ser conjuntamente pensadas na esfera da dignidade humana e do Estado constitucional, pois a dignidade é “inata” à existência do ser, se constituindo como “natureza” do indivíduo humano; todavia, ela também se constitui como “cultura”, ou seja, atividade de várias gerações do ser humano, a quem denomina de “segunda Criação”. A conexão da dignidade com os direitos fundamentais considerados individualmente e com os “objetivos estatais” permite uma definição a partir do homem-sujeito. “A dimensão democrática e a compreensão dos direitos fundamentais específicos fazem da dignidade humana, e não do povo, o último ponto de referência antropológico-cultural do Direito e do Estado, da Constituição e do bem comum”.

O valor essencial do ser humano, a pessoa como fim em si mesma e a dignidade humana como axioma universal são os pontos de interseção entre os teóricos ocidentais da atualidade. Como núcleo central dos direitos humanos, a dignidade da pessoa está consagrada, nos planos internacional e interno, como um “valor máximo dos ordenamentos jurídicos e princípio orientador da atuação estatal e dos organismos internacionais” (BARCELLOS, 2002, p. 108).

Também a Constituição brasileira, ao dispor que o princípio da dignidade humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), reconhece, expressamente, que “é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o [ser humano] constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal”, o que ressalta a “vertente filosófica e histórica do princípio e sua íntima relação com a doutrina jusnaturalista”. (SARLET, 2004, p. 111). A dignidade, como atributo da pessoa humana, faz reconhecer que “nem mesmo um comportamento indigno priva à pessoa dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, ressalvada a incidência de penalidades constitucionalmente autorizadas” (SILVA, 1998, p. 93).

Toda pessoa possui dignidade, independentemente de suas características pessoais ou do seu *status* social. É irrelevante se o titular é ou não consciente ou

compreende a sua dignidade, como as crianças e os doentes mentais. Até mesmo ao criminoso que atentou, da forma mais aviltante, contra a ordem dos valores da Constituição, não pode ser negado o direito ao respeito da sua dignidade (KLOEPFER, 2005, p. 161).

No constitucionalismo brasileiro, a dignidade humana está erigida como um princípio fundamento, detentor de uma carga axiológica de grande valor, representativa dos ideários políticos, sociais e econômicos da sociedade, cuja evolução confunde-se com a própria história dos direitos humanos. Embora impregnado por essa referida carga axiológica, o princípio da dignidade humana é dinâmico, perene e histórico, tendo variado bastante com as mudanças que afetaram a sociedade, cujos efeitos são sentidos sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de baliza, não somente aos atos estatais, como também a toda gama de relações privadas e desenvolvidas no âmbito da sociedade civil e do mercado (SARMENTO, 2002, p. 60-66).

Conquanto um fundamento, o princípio da dignidade constitui-se em um “valor supremo [...] não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social, econômica e cultural [...] está na base de toda a vida nacional” (SILVA, 1998, p. 92).

#### **4.1.**

#### **Princípio da dignidade e cidadania no Estado Democrático de Direito**

É importante ressaltar a imbricação do princípio da dignidade da pessoa humana com a cidadania. Inexiste esta sem que se respeite aquele princípio. Ambos constituem “núcleo de irradiação dos direitos fundamentais da pessoa humana” e, “se a cidadania não é respeitada, se a dignidade da pessoa humana não se efetiva na prática, equivale a dizer que o Estado Democrático de Direito está sendo desfigurado” (SILVA, 2006a, p. 18). Porém, essa é uma nova concepção de cidadania inexistente até pouco tempo atrás. A idéia de cidadania, antes do advento da internacionalização dos direitos humanos, possuía um significado restrito, a indicar a qualidade do indivíduo de possuir direitos políticos de votar e ser votado, conhecida como cidadania ativa e passiva.

A partir da Declaração Universal de 1948, quando os direitos humanos passaram a transcender os limites territoriais dos Estados, relativizando a

soberania destes, no intuito de salvaguardar os direitos fundamentais dos indivíduos no ambiente interno dos países, a concepção da cidadania passou a tomar outra dimensão: cidadãos são aqueles que não apenas detêm direitos civis e políticos, mas todos os demais direitos, como sociais, econômicos e culturais, além de deveres decorrentes do regime político adotado. A cidadania refere-se à qualidade da pessoa de ser titular de direitos (civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e outros que forem incorporados ao sistema constitucional do país), bem como as garantias e meios processuais para o exercício efetivo daqueles direitos, além dos deveres inerentes àquela condição.

Atribuindo universalismo e multidimensões à cidadania, Torres a define como o pertencer à comunidade, que assegura ao ser humano a sua constelação de direitos e deveres; não está vinculada à cidade, nem ao Estado Nacional, afirmando-se no espaço internacional e supranacional. E, para entender o supracitado caráter universal, vale sintetizar as quatro dimensões da cidadania sugeridas por Torres (2001 p. 257-330): (a) *temporal*, que basicamente se apresenta no estabelecimento dos laços históricos para o aparecimento e a afirmação dos direitos em que se substancia; (b) *espacial*, na qual a cidadania postula uma visão territorial/geográfica dos fenômenos contemporâneos, como a globalização e a emergência dos interesses locais; (c) *bilateral*, que corresponde à assimetria entre os direitos e deveres decorrentes da cidadania; (d) *processual*, em cuja dimensão a cidadania se apresenta como um processo jurídico, no sentido de que representa, perante o Estado, um momento de afirmação dos direitos de quem a ele pertence.

No ordenamento jurídico brasileiro, a cidadania figura como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme artigo 1º, inciso II, da Constituição da República. Esse modelo de Estado, conforme aduz Silva (2006a, p. 15), não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito, mas consiste “na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes”, porquanto “os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*”. Na Constituição Brasileira, a expressão “democrático”, na realidade, “qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também, sobre a ordem jurídica”.

A cidadania revelada no Estado Democrático de Direito é participativa, uma vez que o povo está envolvido no processo decisório e o poder dele emanado deve ser exercido em seu proveito e diretamente por seus representantes eleitos, com respeito ao pluralismo étnico e cultural do processo democrático. Ademais, a democracia-cidadã deve ser um processo liberatório da pessoa humana de toda forma de opressão, através do reconhecimento, não apenas formal dos direitos individuais e políticos, mas, também, da ocorrência de condições econômicas e sociais que favoreçam o seu desenvolvimento.

Esse citado desenvolvimento da pessoa está diretamente ligado à questão da educação, lembrada pela Declaração Universal (artigo 26), ao propagar “o direito de todos à instrução, que será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do [ser humano] pelas liberdades fundamentais”. Seguindo essa orientação, a Constituição Brasileira estabeleceu (artigo 205) que a "educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Dessa maneira, o exercício pleno da cidadania, preconizada pelo texto constitucional, assim como por tratados internacionais, possui relação direta com a educação e instrução do indivíduo.

A educação da pessoa possui papel preponderante para o exercício de outro aspecto presente na cidadania, que não se pode deixar de mencionar: os deveres do cidadão. Assim, concomitantemente aos direitos, são deveres decorrentes da cidadania no Estado democrático de Direito: (a) a participação cívica ativa dos indivíduos; (b) o interesse pelas questões públicas; (c) a gestão pública, ética e responsável; (d) a participação no financiamento do Estado, como consciência dos deveres tributários, entre tantos outros, decorrentes do sistema vigente e do modelo adotado pela sociedade.

Atualmente, fala-se em uma cidadania solidária, advinda de um quadro crescente de sua expansão. José Casalta Nabais (2005, p. 124-125) destaca três etapas da cidadania, concluindo que o momento é de afirmação da terceira etapa. Explica o autor que a cidadania apresentou-se, numa primeira etapa, que corresponde ao Estado Liberal, como uma cidadania passiva, orientada para a proteção da vida, liberdade e propriedade na esfera privada e familiar. Na segunda

etapa, correspondente à afirmação do Estado Democrático, houve a consolidação da idéia de cidadania ativa do cidadão com o seu voto na vida política da comunidade. A terceira etapa configura-se pela cidadania, responsabilmente solidária, na qual o cidadão, consciente de seu papel ativo na vida pública, passa à assunção de encargos, responsabilidades e deveres que não podem ser encarados como tarefa exclusivamente estatal, exemplificando com o caso do voluntariado social e comunitário.

Na esteira dos deveres da cidadania, vale ressaltar o aspecto relacionado à cidadania fiscal, que implica no fato de que todos os cidadãos possuem o dever fundamental de pagar tributos na medida de sua capacidade contributiva, ou seja, uma cidadania de liberdade, em cujo preço está embutido o dever de financiar os investimentos públicos. Em contrapartida, há para o cidadão o direito de exigir que o Estado imponha o cumprimento desse dever a todos os que integram a comunidade, na medida de sua capacidade econômica, além de ser destinatário dos serviços essenciais, compreendidos na responsabilidade estatal. E, mais, a cidadania fiscal exige que o Estado, ao impor os tributos, o faça em harmonia com os princípios fundamentalmente constitucionais e com os específicos, previstos no Sistema Tributário Nacional.

De todo o exposto, conclui-se: a cidadania compreende o exercício dos direitos, sejam eles individuais, sociais, políticos ou econômicos. Sua fruição exige respeito à igualdade formal e material, à liberdade física e imaterial e ao mínimo existencial. Além da educação, a cidadania requer o acesso à saúde, ao trabalho, ao lazer, ao meio-ambiente sustentável, entre tantos outros inerentes aos direitos humanos, além do cumprimento dos deveres impostos por aquele atributo.

Na lição de Lúcia B. F. Alvarenga (1998, p. 223), a cidadania também se exprime na reivindicação dos direitos e liberdades básicas, como instrumento de organização e participação nas estruturas econômico-sociais e políticas da sociedade. Para a cidadania, todos os indivíduos devem ter iguais condições de acesso ao mínimo que a sociedade aceita como tolerável, no estágio de desenvolvimento em que estiver. Se, em determinado contexto ou situação, a política social for marcada por atendimentos diferenciados, desigualdades de acesso, disparidade entre necessidades e coberturas ou por má qualidade de serviços, há uma política em desacordo com os princípios da cidadania.

Na compreensão de que a dignidade da pessoa humana possui relação íntima com a cidadania, José A. Delgado (2004, p. 158) propugna que o conceito de dignidade humana é fixado sob a influência dos princípios consagradores da cidadania. Nesta, está inserido o direito do cidadão de ter respeitada e protegida a sua dignidade pelo Estado e pelos demais indivíduos. Ela exige que o tratamento dispensado à pessoa seja igualitário e de dignificação dos valores espirituais e morais, inerentes a todo ser humano. Tem alcance muito maior do que a mera proteção do direito à vida privada, à intimidade, à honra e à imagem.

Para a consolidação do verdadeiro Estado Democrático de Direito, aduz Danielle Annoni (2002, p. 104) que é necessário trabalhar, quer no plano político, através da construção de um sistema educacional que seja capaz de criar condições para o ser humano compreender, de forma participativa, a realidade social e política e zelar pelo cumprimento das legislações, mesmo que por alterações a elas, para que haja a participação popular junto à Administração Pública; quer no plano jurídico, por meio da criação de organizações não governamentais para, através dos meios processuais próprios, concretizar uma defesa dos direitos individuais, coletivos ou difusos, bem como dos bens públicos, e atuar no sentido da alteração das práticas judiciárias e administrativas do Estado.

Em conclusão, uma eficaz proteção da dignidade da pessoa humana somente será atingida através do exercício de uma cidadania plena, onde todos os cidadãos possam efetivamente participar como atores do processo democrático.

## **4.2.**

### **Os efeitos irradiadores do princípio da dignidade humana**

Na Constituição Brasileira, o princípio da dignidade tem o condão de irradiar-se sobre todo o seu texto, como, quando o estabelece como fundamento da República (art. 1º, III); quando inclui, entre os objetivos fundamentais, a erradicação da pobreza e da marginalização, com o fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, III); quando proíbe a prática de tortura, o tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III); quando ordena a assistência aos desamparados (art. 6º); quando estabelece as limitações ao poder de tributar (art. 150); quando estatui que a ordem econômica tem por finalidade assegurar a

existência digna (art. 170); e, quando impõe, como objetivos da ordem social, o bem-estar e a justiça sociais (art.193).

Na irradiação dos efeitos sobre toda a Constituição, o princípio da dignidade humana encontra nos direitos fundamentais “uma espécie de trincheira na sua salvaguarda”, um verdadeiro instrumento de defesa contra os atos violadores (GOMES, 2005, p. 95); os direitos fundamentais prestam serviço à efetivação daquele princípio-fundamento.

Na observação de Maria Garcia (2002, p. 122), pelo exame do *caput* do art. 5º da Constituição Brasileira, podem ser encontrados cinco direitos fundamentais básicos: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, “que constituem o fundamento de todos os demais direitos consagrados” nos incisos do art. 5º, nos dispositivos seqüenciais, do mesmo Título II, bem como de todo o texto constitucional, “dado que órgãos, bens, direitos, deveres, instituições refluem, todos, para um destinatário único, em especial, o ser humano”.

Esses direitos fundamentais se inter-relacionam umbilicalmente, pois, a vida é o bem maior da qual depende a existência do ser humano; este é chamado ao exercício da liberdade com os demais semelhantes; a igualdade de oportunidades deve ser promovida a fim de superar as desigualdades presentes entre os indivíduos; a segurança possibilita a tranqüilidade de espírito, necessária à existência humana; e, por fim, a propriedade, que reside no gozo dos bens materiais básicos (alimentação, vestuário, moradia) indispensáveis à vivência digna e com autonomia, para o indivíduo não depender da caridade e da humilhante mendicância (GOMES, 2005, p. 88).

Seriam fundamentais, portanto, todos os direitos e garantias diretamente vinculados a um dos cinco direitos básicos, constantes do art. 5º, *caput*, mesmo os não expressos, mas previstos pela abrangência do §2º do mesmo art. 5º da Constituição da República Brasileira (GARCIA, 2002, p. 122). Trata-se, portanto, de uma simbiótica relação de fundamentalidade entre os direitos básicos ali enunciados e os demais conexos. Todos esses referidos direitos fundamentais servem ao propósito da inteligência do princípio fundamental da dignidade humana.

Dessa maneira, é de reconhecer a íntima relação entre determinados direitos sociais contemplados no art. 6º, *caput*, da Constituição Brasileira com o núcleo dos direitos básicos fundamentais expressos no art. 5º, *caput*, do mesmo diploma

constitucional. Não há como negar, por exemplo, que a educação é primordial para o desenvolvimento da vida humana e instrumento para a realização da liberdade. A ausência da educação “impossibilita ao ser humano o evoluir de suas próprias potencialidades, permanecendo ele como um projeto interrompido prematuramente, em razão da falta dos meios necessários à sua realização” (GOMES, 2005, p. 92); a educação relaciona-se com o “ato de personalização da pessoa, com o processo de libertação da liberdade do homem: trata-se de dar ao homem um quadro referencial básico, onde ele possa situar-se ao agir no mundo”. (OLIVEIRA, 1995, p. 109).

Defendendo a fundamentalidade dos direitos sociais, Canotillo & Moreira (1984, p.70) aduzem que o princípio da dignidade humana constitui referência unificadora dos direitos fundamentais, pois, obriga a uma densificação valorativa, que considera o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma idéia apriorística qualquer do homem, inadmitindo a redução do sentido da dignidade apenas aos aspectos relacionados aos direitos pessoais e a esquecendo quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Também para Sarlet (2007, p. 98), referindo-se ao contexto constitucional pátrio, os direitos sociais são fundamentais, sejam eles expressos ou implícitos, localizados no Título II ou dispersos pelo restante da Carta Magna, ou, até mesmo posicionados nos tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil.

Porém, esse posicionamento doutrinário não é consenso na doutrina, principalmente para Torres (2001, p. 296), para quem, os direitos sociais estão relacionados às condições econômicas do país, não se afirmando como direito público subjetivo do cidadão.

Conquanto essas posições doutrinárias encontrem divergências no âmbito do aspecto da fundamentalidade, ou não, dos direitos sociais, ocorre que, quando se refere ao mínimo existencial, tais divergências desaparecem, em virtude da concepção amplamente concebida, de que deve ele ser respeitado e realizado em quaisquer dimensões do direito, em todos os subsistemas do ordenamento jurídico, tanto nos ramos do Direito Privado como nos de Direito Público, por considerar a unicidade do sistema jurídico pátrio, que exige, por conseqüência, a irradiação para dentro e fora do sistema constitucional dos efeitos do princípio da dignidade humana.

Com efeito, quando os textos de direito positivo, como a Carta Constitucional Brasileira, inseriram em suas disposições a noção de dignidade, o fizeram considerando não somente a dignidade da pessoa humana como princípio de filosofia moral fundador, mas também como um princípio jurídico. Assim, deve ser ela respeitada como um princípio moral essencial e, também, como uma disposição de direito positivo, ou seja, respeitar a dignidade do homem exige prestações positivas (MAURER, 2005, p. 86) e negativas.

#### **4.3.**

#### **O princípio da dignidade como suporte do direito subjetivo nas relações com o Estado e entre particulares**

Como se pode aferir do tópico anterior, as relações jurídicas, sejam públicas, sejam privadas, sujeitam-se à observância da dignidade da pessoa como critério de validade. Vale dizer, a irradiação dos efeitos do princípio da dignidade humana está presente nas relações entre o particular e o Estado e entre os particulares entre si. Essa afirmativa decorre da constatação já aqui verificada de que o princípio constitucional, por deter normatividade suficiente, está apto a fundamentar por si só uma pretensão jurisdicional.

Na concepção de que o direito subjetivo apresenta-se sempre em relação jurídica, opondo-se correlativamente a um dever jurídico, da mesma forma em que, a figura de um sujeito ativo é oposta à do sujeito passivo, tem-se que a marca da licitude nas relações corresponde à possibilidade, ao direito de o indivíduo atuar na vida social, em contraposição ao seu dever de respeito à liberdade do outro.

Nader (2001, p. 300) destaca a doutrina exposta por San Tiago Dantas, na qual estão contidos três elementos do direito subjetivo: a) a um direito corresponde um dever jurídico; b) o direito é passível de violação, mediante o não cumprimento do dever jurídico pelo sujeito passivo da relação jurídica; c) o titular do direito pode exigir a prestação jurisdicional do Estado, ou seja, tem a iniciativa da coerção.

Na dicotômica relação entre direito objetivo e direito subjetivo, é reconhecida a força normativa do princípio da dignidade da pessoa humana como detentor de plena eficácia nas relações jurídicas públicas e privadas.

No campo das relações com o poder público, aludida eficácia pode ser: a) positiva, consistente no reconhecimento ao beneficiado da norma jurídica de um direito subjetivo à obtenção da prestação estatal, quando imprescindível para assegurar a existência digna, através da elaboração das normas e implementação das políticas públicas; b) negativa, no reconhecimento da prerrogativa de se questionar a validade das normas que possam ferir o exercício da dignidade humana, como ocorre com a ingerência tributária violadora das imunidades.

Na esfera privada, o princípio da dignidade humana estabelece uma limitação ao exercício da autonomia da vontade, fazendo com que sejam elaboradas leis de proteção que garantam o equilíbrio nas relações entre particulares, como acontece com as normas de ordem pública protetivas dos trabalhadores ou na defesa dos consumidores. No campo privado, é fácil verificar algumas situações onde estão presentes determinadas desigualdades oriundas do exercício de um maior ou menor poder social, nas quais não cabe a tolerância às agressões à liberdade individual e que atentem contra o conteúdo da dignidade da pessoa humana. Há uma necessidade permanente de proteger a harmonia entre os valores relativos à dignidade humana e os atinentes à liberdade negocial e à autonomia privada. Observe-se que, também aqui, nas relações entre particulares, a presença do poder público aparece através da confecção das normas protetoras da dignidade humana.

O reconhecimento da normatividade do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como a sua característica de fundamento da ordem jurídica constitucional, faz concluir pela sua eficácia imediata, seja nas relações de natureza pública, seja no âmbito das relações entre particulares, em virtude da vinculação existente entre aquele princípio e os direitos fundamentais.

Há para o ser humano o direito subjetivo de ter respeitada a sua condição de pessoa e, assim, na ocorrência de ameaça à sua existência digna, caberá a procura das medidas de proteção necessárias a evitar a redução daquela sua condição. Onde não haja respeito pela vida e integridade física da pessoa, ou às condições mínimas para uma existência digna, assim como, onde haja ingerências particulares e estatais à intimidade e à identidade do indivíduo, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana (SARLET, 2007, p. 118).

Vale ressaltar, outrossim, que a influência direta do princípio da dignidade da pessoa humana sobre a autonomia privada, nas relações entre particulares,

fundamenta a proteção da pessoa contra si mesma, uma vez que a ninguém é facultado o uso de sua liberdade para violar a própria dignidade, pois esta “assume a condição de limite material à renúncia e auto-limitação de direitos fundamentais” (SARLET, 2004, p. 369).

Não é dado à pessoa humana o poder de dispor de sua dignidade nas relações privadas, uma vez que esta é entendida como atributo inalienável daquela, ou seja, a dignidade é essência da pessoa humana, único ente que possui valor em si mesmo, que não tem preço, não admite substituição equivalente ou está sujeito à coisificação.

Conforme explica Sarmento (2002, p. 72), a tábua axiológica constitucional, cujo centro gravitacional repousa no princípio da dignidade da pessoa humana, limita a autonomia da vontade e a condiciona ao respeito aos valores substanciais que lhe são inerentes. Assim, a dicotomia direito público/direito privado, oriunda do direito romano, torna-se “anacrônica”, em face da constitucionalização progressivamente feita do direito privado. Este ramo do Direito “gravita em torno da constelação de princípios constitucionais, em cujo vértice está localizado o princípio da dignidade da pessoa humana”<sup>2</sup>.

Häberle (2005, p. 137), fazendo alusão às dimensões da proteção jurídico-fundamental da dignidade humana, aduz que a direção protetiva desenvolve-se contra as intervenções do Estado (*status negativus*) na esfera pessoal dos indivíduos. Essa defesa tornar-se-á imediatamente um *status positivus*, um encargo de proteção para o Estado, que deve impedir violações da dignidade humana no âmbito da sociedade. Essa dupla direção protetiva da cláusula da dignidade humana significa que ela é um direito público subjetivo, direito fundamental do indivíduo contra o Estado (e contra a sociedade) e ela é, ao mesmo tempo, um encargo constitucional, endereçado ao poder estatal, no sentido de um dever de proteger o indivíduo em sua dignidade humana, em face da sociedade (ou de seus grupos). Esse dever constitucional poderá ser cumprido

---

<sup>2</sup> Como exemplo dessa indisponibilidade do atributo da dignidade humana, lembra Sarmento do famoso caso ocorrido na cidade francesa de *Morsang-sur-Orge*, na qual uma boate teria organizado um inusitado concurso de arremesso de anão (*lancer de nain*): sairia vencedor quem, a partir do palco da discoteca, conseguisse lançar mais longe o pequeno homem. O Prefeito da cidade, na condição de guardião da ordem pública, interditou o espetáculo, sob o argumento de que o mesmo seria frontalmente incompatível com o princípio da dignidade humana. A empresa organizadora do concurso, em litisconsórcio com o próprio anão, impugnou o ato do prefeito, levando o caso ao Conselho de Estado Francês que, mantendo o ato do Poder Público, afirmou ser indisponível a dignidade humana pelo seu próprio titular. *In*: SARMENTO, 2002, p. 72

jurídico-defensivamente, jurídico-prestacionalmente, por caminhos jurídico-materiais e por vias processuais.

É de se concluir que, se há dever para todos, poder público e particulares, de respeito à dignidade do outro, há para este o direito subjetivo para fazer valer a não ofensa àquele seu inerente atributo pessoal.

#### **4.4.**

#### **Conteúdo do princípio da dignidade**

Entre os inúmeros aspectos concernentes ao princípio da dignidade humana, está o exame de seu conteúdo, que se afigura como de suma importância, tendo em vista sua ligação direta com a delimitação do tema do presente trabalho. Porém, não há uma unanimidade nas posições doutrinárias, em razão da carga abstrata e axiológica do princípio, conforme já aqui referido.

É de se reconhecer que o conteúdo jurídico da dignidade possui uma imbricada relação com os denominados direitos fundamentais, ou seja, o indivíduo apenas terá respeitada sua dignidade se os seus direitos fundamentais forem observados e realizados, ainda que a dignidade não se esgote neles (BARCELLOS, 2002, p. 110).

A dignidade da pessoa humana, por sua natureza principiológica, de abertura axiológica, abriga uma diversidade de valores acampados pelo modelo constitucional vigente, o que, porém, não impede o reconhecimento de um conteúdo mínimo, baseado no consenso estabelecido pelo modelo de Estado Democrático de Direito.

Sintetizando os pontos doutrinários comuns no reconhecimento do conteúdo mínimo do princípio da dignidade humana, com base na sistematização de Joaquim Arce y Floréz – Valdés, pode ser encontrada a seguinte tríade em trabalho de Nobre Júnior (2000, p. 240): a) reverência à igualdade entre os seres humanos; b) o impedimento à consideração da pessoa como objeto, implicando na observância das prerrogativas de direito e processo penal, autonomia da vontade e respeito aos direitos da personalidade; c) a garantia de um patamar existencial mínimo.

As três vertentes do conteúdo do princípio da dignidade humana acima elencadas, na realidade, se inter-relacionam, pois, a igualdade entre os indivíduos,

como seres dotados de valor intrínseco, um fim em si mesmo, impossibilita a sua coisificação ou a sua degradação da condição de pessoa, possuidora de liberdade intrínseca, assim como reclama o direito a recursos suficientes para prover-lhes a existência digna (mínimo existencial). Através dessa tríplice equalização, pode o princípio da dignidade humana efetivar-se por meio da realização dos instrumentais direitos fundamentalizados no texto constitucional.

Essa terceira vertente do substrato material do princípio da dignidade, o mínimo existencial, afigura-se como o cerne do presente trabalho, e será objeto de estudo no próximo capítulo, não antes de destinar algumas linhas para a correlação das três vertentes acima citadas.

#### **4.4.1**

##### **Liberdade, igualdade e mínimo existencial**

Um dos maiores impasses surgidos na Teoria Política, ao longo dos séculos, diz respeito à conciliação das idéias de liberdade e de igualdade. A história tem demonstrado que as experiências eminentemente liberais acabam em sacrifício de uma justiça social, enquanto que os modelos políticos igualitaristas induzem ao surgimento de regimes autoritários.

Essa celeuma levou os estudiosos a uma tentativa conciliatória, a fim de harmonizar aquelas duas idéias. Entre eles, encontra-se o filósofo Rawls (2002). Sem ainda adentrar à “Teoria da Justiça” daquele filósofo, o que será feito em capítulo posterior, vale ressaltar que o autor apresentou o que seria uma compatibilização entre a liberdade e a igualdade, que se daria através da convivência simultânea entre os seus dois princípios de justiça: o primeiro, que, essencialmente, refere-se ao conjunto das liberdades básicas; e, o segundo, que prevê a distribuição igual da riqueza, admitindo, como exceção, as desigualdades econômicas e sociais que possam gerar maior benefício para os menos favorecidos.

Esses dois princípios obedecem a uma ordem de prioridade da primeira sobre a segunda, o que identifica aquele autor como um liberal. Porém, a ordem de prioridade não faz concluir por uma desarmonia entre liberdade/igualdade, mas, ao contrário, identifica-se uma complementação entre elas, pois, é essencial, na teoria de Rawls, o ajustamento dos dois princípios na “posição original”.

A noção de liberdade para o autor possui três conotações: a de liberdade igual de consciência, de liberdade igual de justiça política e de direitos políticos; e, de uma liberdade igual da pessoa e sua relação com o estado.

Em uma sociedade bem ordenada, no ponto de vista da teoria da justiça de Rawls, os limites das desigualdades são diminuídas através da distribuição dos bens materiais, que permitem a maximização das perspectivas das classes menos favorecidas e, daí, o ‘valor equitativo da liberdade’ e a ‘igualdade equitativa de oportunidades’.

A interação entre a liberdade e a igualdade, em Rawls, é máxime em sua concepção de justiça, para quem, em um pacto constituinte, os envolvidos devem optar por uma constituição justa que garanta, não apenas a instituição de liberdades básicas e de cidadania igual, mas, também, de oportunidades iguais de educação e cultura, de atividades econômicas e de livre escolha do trabalho, além da garantia de um mínimo social, sem o qual, não possui o indivíduo condições para o exercício daquelas liberdades. A prioridade das liberdades básicas, no modelo de uma liberdade formal, não impediu que o autor alinhasse a uma idéia de liberdade “para”, ou seja, o reconhecimento da existência de uma igualdade de oportunidades como condições da própria liberdade.

De fato, os pactos constituintes devem trazer em seu bojo as dimensões, não somente dos direitos de liberdade e igualdade, mas dos demais direitos fundamentais consagrados pela ordem jurídica, como ocorre com o direito brasileiro.

Hodiernamente, a liberdade assume uma dimensão maior do que apenas o respeito às prerrogativas do indivíduo em face do Estado; não se constitui apenas por uma abstenção estatal à prática de agressão à esfera da vida privada do cidadão, nas suas diversas expressões (locomoção, pensamento, religião ou organização de grupos), mas a liberdade é também a própria proteção dos interesses materiais, aqueles necessários para a garantia das condições iniciais da liberdade. Conforme aduz Torres (2001, p. 262), de nada adianta ao indivíduo ser titular da liberdade de expressão, se este não possuir a educação mínima para a manifestação de suas idéias.

Para Canotillo & Vital Moreira (1984), o princípio da igualdade assume: em sua dimensão liberal, a idéia de igual posição de todos os cidadãos, perante a lei, geral e abstrata, independentemente de seus status; na dimensão democrática, a

igualdade exige a explícita proibição de discriminações, sejam negativas, sejam positivas, na participação e no exercício do poder político; e, na dimensão social, proíbe as desigualdades fáticas (econômicas, sociais e culturais), de maneira a atingir a igualdade real entre as pessoas. Daí que, a base constitucional do princípio da igualdade é a igual dignidade social de todos os cidadãos.

## 5

### **Mínimo existencial**

O mínimo existencial pode ser realizado de duas formas: (1ª) pelas prestações positivas do Estado; (2ª) pelas prestações negativas estatais. São, assim, obrigações dirigidas ao poder estatal. Esse é o ponto cerne da presente dissertação: o exame do tratamento que o Estado Brasileiro, através de suas instituições, vem dispensando ao mínimo existencial, de forma a efetivar o princípio-fundamento da dignidade humana.

Antes que se possa indagar, sem resposta, sobre: em quais juízos repousa a relevância do atendimento às condições de vida digna; quais são os fundamentos filosóficos justificadores do interesse social nas medidas positivas e negativas estatais; qual o papel do Estado na distribuição e transferência das riquezas nacionais; e, se há um modelo de justiça distributiva que seja capaz de ser operacionalizado, é mister identificar os contornos teóricos que estão ligados ao tema aqui tratado, socorrendo-se, assim, nas lições de John Rawls e Ricardo Lobo Torres, cada qual dentro de suas especificidades.

#### **5.1.**

##### **Contornos teóricos**

Muito se afirmou nesta dissertação sobre a necessidade de prestações positivas e negativas por parte do Estado, em respeito ao mínimo existencial e, conseqüentemente, como efetivação da garantia do princípio da dignidade da pessoa.

O tema relaciona-se fundamentalmente aos direitos sociais, na medida em que reclama prestações assistenciais exigíveis do Estado, a quem compete a distribuição da riqueza pública, que, por sua vez, não sendo originária, depende da intervenção estatal na propriedade particular, através da incidência tributária.

Do bolo arrecadado, deve o Estado atender às necessidades públicas, mormente por se entender, como já antes afirmado, que ele existe em função da pessoa e não o contrário. Assim, diante do valor arrecadado e a gerir, o dinheiro

será destinado à realização das despesas que propiciem a própria existência das instituições, bem como o atendimento às políticas públicas assistenciais.

Nesta seara, para aqueles que entendem que os direitos sociais não são fundamentais e, assim, não exigíveis em juízo, por dependerem de possibilidade orçamentária, cuja aferição não está submetida ao crivo do Judiciário, em respeito à repartição dos poderes federados, o mínimo existencial resolve o problema. É que existiria um consenso na doutrina de que o mínimo existencial não se sujeita à reserva do possível e, assim, não está adstrito aos limites orçamentários. Por sua vez, não há divergência ao se dispensar o caráter de direito subjetivo às pretensões positivas e negativas concernentes aos recursos mínimos necessários à existência humana digna.

Lembra Sarlet (2007, p. 100) que a noção de um direito fundamental às condições materiais mínimas, que possam assegurar uma vida com dignidade, teve sua elaboração dogmática primeva na Alemanha, citando o nome de Otto Bachof como primeiro expoente da doutrina a se debruçar sobre o assunto e para quem, por inspiração de dispositivo da Lei Fundamental de 1949 (art. 1º, inciso I), o princípio da dignidade humana não reclama apenas a garantia da liberdade, mas, também, um mínimo de segurança social, uma vez que, sem os recursos materiais, aquela dignidade restaria sacrificada. Assim, segundo o publicista alemão, o direito à vida e à integridade corporal, previsto naquela Lei Fundamental, não poderia ser concebido somente como mero direito de defesa, mas exigiria uma postura ativa no sentido de se garantir a vida.

No trato do tema aqui enfocado, entre os estudiosos contemporâneos, procura-se marco teórico na doutrina do filósofo norte-americano John Rawls, quem trouxe grandes contribuições na seara da Teoria Política. Na doutrina brasileira, Ricardo Lobo Torres trouxe luzes ao tema, através da ótica tributário-financeira.

Antes de se adentrar nas concepções de cada um daqueles teóricos, algumas linhas deverão ser destinadas ao entendimento da razão, pela qual um certo ceticismo acompanhou a idéia de uma teoria de justiça social. Para tanto, será parafraseado o trabalho apresentado por Torres (1995, p. 27-39) sobre o assunto.

A idéia de uma justiça social foi-se desenvolvendo a partir do século XIX, fundada nos conceitos de justiça clássicos (Aristóteles e Santo Tomás de Aquino) e, diante dos conflitos sociais e das divisões entre o capital e trabalho, o

pensamento ocidental passa a refletir sobre o assunto, chegando a um impasse ao final da década de 60 e nos anos 70. O seu conteúdo cifra-se na necessidade da redistribuição de rendas, para proteção dos fracos, pobres e trabalhadores, cujas discussões projetam-se, muitas vezes, para o tema da igualdade, e, em outras, para a temática da liberdade.

Assim, das reflexões da teoria da justiça social decorrem três idéias básicas: (1<sup>a</sup>) a redistribuição de rendas seria obtida através do processo social espontâneo, com base no desenvolvimento econômico e na economia de mercado; (2<sup>a</sup>) a transferência de recursos da classe mais rica para a classe mais pobre, com enriquecimento desta última camada; (3<sup>a</sup>) a exclusiva participação de determinadas instituições sociais (Igreja, sindicatos, empresas, entidades não-governamentais) no processo de redistribuição de rendas.

Esse modelo levou ao impasse entre os críticos, por perceberam a impossibilidade de uma redistribuição espontânea e automática de renda, a ausência do Estado como intermediário e a impossibilidade de se atribuir exclusivamente às instituições sociais a responsabilidade pela transferência das riquezas.

A partir daquele impasse, somado à desestruturação do Estado do Bem-Estar Social, seguiu-se um ceticismo, levando alguns teóricos a defenderem posições pessimistas em relação à idéia de justiça social. Em decorrência disso, outra vertente do pensamento jurídico contemporâneo retomou a meditação, fazendo migrar o foco, antes dirigido à justiça social, para a justiça política. Nesta, há uma preponderância do papel do Estado no fomento da redistribuição de rendas através de suas próprias instituições políticas (Fisco, Administração, Banco Central) e por meio da concretização dos princípios constitucionais, vinculados às idéias de justiça.

Nesse enfoque, há de se considerar a contribuição de Rawls na elaboração de uma justiça política, acendendo o debate acerca de um modelo de justiça procedimental, que será explorado a partir desse momento.

### 5.1.1.

#### Uma Teoria da Justiça

No prefácio da edição brasileira de sua obra intitulada “Uma Teoria da Justiça”, realizada em 2002, Rawls explica que a sua versão original e inglesa de 1971 foi revista, a fim de retirar algumas deficiências, sobretudo as apontadas por Herbert Hart. Esclarece, também, o autor que aquela sua obra nasceu da reunião de artigos que escreveu, ao longo de aproximadamente doze anos e, já no primeiro capítulo, apresenta como objetivo central a elaboração de uma teoria que seja uma alternativa para as doutrinas filosóficas até então dominantes: a utilitarista e a intuicionista.

Por sua complexidade, a Teoria de Justiça de Rawls por si só já demandaria uma dissertação acadêmica. Assim, optou-se por sacrificar aspectos relevantes de sua teoria, a fim de atender aos limites da presente, destacando tão somente os elementos pontuais de sua obra, que servem como orientação teórica para embasamento ao tema do mínimo existencial, tais como: a estrutura da sociedade projetada, a posição dos indivíduos, os princípios de justiça propostos, o papel das instituições no atendimento das condições básicas dos cidadãos, bem como a distribuição dos benefícios a eles distribuídos.

A idéia de justiça para Rawls (2002, p. 4) possui uma grande importância, chegando o autor a afirmar que leis e instituições, por mais eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser reformadas ou abolidas, se forem injustas. O papel atribuído à justiça seria o de viabilizar uma comunidade humana. Assim, o objeto primário da justiça para Rawls seria a estrutura básica da sociedade, ou seja, a “maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social” (2002, p. 07). O autor delimita o seu campo de atuação a uma sociedade fechada, bem-ordenada, assim presumindo que, naquela, cada um aja com justiça e cumpra sua parte para manter instituições justas, considerando o modelo da democracia constitucional liberal como a única adequada à garantia das liberdades individuais.

A idéia principal da teoria da justiça de Rawls (2002, p. 12) reside na abstração superior da teoria do contrato social clássico (Locke, Rousseau e Kant), cujos princípios, para a estrutura básica da sociedade, se constituiriam no objeto

do consenso original e que seriam aceitos por pessoas livres, racionais e em posição inicial de igualdade como definidores dos termos fundamentais de sua associação. Esses princípios devem regular todos os acordos subseqüentes, bem como especificar os tipos de cooperação social a serem assumidos e as formas de governo que poderiam ser estabelecidos. A essa maneira de considerar os princípios de justiça, o autor chama de “justiça como eqüidade”.

Na justiça como eqüidade, a posição original de igualdade faz paralelo com o estado de natureza do contrato social, caracterizando-se, não como uma situação histórica real, mas, como uma situação puramente hipotética, na qual ninguém conhece o seu lugar na sociedade, a posição de sua classe ou o *status* social que ocupa, assim como, são desconhecidas por todos os indivíduos a sua sorte na distribuição de dotes e habilidades naturais, a sua inteligência, a sua força, ou até as suas concepções do bem, ou coisas semelhantes. Ou seja, os princípios da justiça são escolhidos sob um “véu de ignorância”, que permite um consenso ou ajuste eqüitativo. Na posição original, reside o “*status quo* inicial, apropriado, e assim os consensos fundamentais nela alcançados são eqüitativos” (RAWLS, 2002, p. 14).

Ao elaborar uma concepção de justiça, uma das primeiras tarefas que Rawls se propõe a cumprir é a de determinar quais princípios seriam escolhidos na posição original. Para isso, já de início, descarta o princípio da utilidade, por entender que, numa posição original, não seria razoável que pessoas que se vêem como iguais, com direito a fazer exigências mútuas e com interesses próprios, concordariam com um princípio, que exija de alguns uma expectativa de vida inferior, com perda duradoura para si mesmo, em prol de uma soma maior de vantagens a serem desfrutadas por outros. Segue dizendo que um homem racional “não aceitaria uma estrutura básica simplesmente porque ela maximizaria a soma algébrica de vantagens, independentemente dos efeitos permanentes que pudesse ter sobre seus interesses e direitos básicos” (RAWLS, 2002, p. 16).

Para Rawls, os princípios da justiça a serem definidos corresponderiam àqueles que pessoas racionais, preocupadas em promover consensualmente seus interesses, aceitariam em condições de igualdade, nas quais ninguém é consciente de ser favorecido ou desfavorecido por contingências sociais e naturais.

Na presente dissertação, interessa muito o tema das instituições, em razão da preocupação com o papel do Estado nas prestações positivas e negativas. Elas

também são objeto de estudo de Rawls em sua teoria. Esclarece aquele autor o sentido daquelas instituições, como sendo um sistema público de regras que define cargos e posições com seus direitos e deveres, poderes e imunidades. Essas regras são as que prevêm certas formas de ação permissíveis, outras como proibidas, criando penalidades e defesas, na ocorrência de violações. Admite, também, que a publicidade das regras de uma instituição assegura que aqueles, que estão nela engajados, sabem quais os limites de conduta esperados uns dos outros e quais os tipos de ação permitidos. Assim, a justiça rawlsiana possui um forte caráter público, pois todos reconhecem suas normas, regras de conduta, esperando que ajam de acordo com elas. A confiança nas instituições preserva a sociedade e faz dela um empreendimento cooperativo. São elas que devem garantir que não ocorram distinções arbitrárias entre as pessoas, quando do momento de atribuição de direitos e deveres básicos na sociedade.

Antes de se passar aos princípios genéricos da teoria de Rawls, deve-se esclarecer que, para o autor, a sociedade é cooperativa, pois, visa vantagens mútuas e porque as pessoas entendem que a cooperação social proporciona-lhes uma vida melhor da que teria se cada um dos membros dependesse, unicamente, de seus próprios esforços. Embora haja uma identidade de interesses, há ao mesmo tempo um conflito, tendo em vista que os indivíduos não são indiferentes quanto à distribuição dos frutos de sua colaboração. Há, portanto, uma percepção das pessoas quanto às suas semelhanças e quanto às suas vulnerabilidades, o que as convergem com o fim de promoverem a cooperação social, com propósito de uma vida melhor para si e para toda a comunidade. Também percebem os indivíduos que existe uma escassez moderada de recursos naturais, que deixam reflexos na produção dos benefícios, advindos da mútua cooperação.<sup>1</sup> Disso resulta que, na teoria de Rawls, o que move os indivíduos àquela cooperação social não é, por um lado, o altruísmo ou, por outro, o egoísmo. Por ser racional e razoável é que a pessoa é capaz de buscar a satisfação de seus planos de vida, através da reunião de esforços mútuos.

---

<sup>1</sup> Cf. RAWLS, 2002, p. 137. A escassez é moderada, pois, não são abundantes a ponto de tornarem supérfluos os esquemas de cooperação, nem as condições são tão difíceis a ponto de condenarem empreendimentos frutíferos ao insucesso. As condições básicas que originam as necessidades do estabelecimento de regras sociais são nominadas pelo autor como circunstâncias da justiça, que são consideradas objetivas, quando se referirem à supracitada escassez, e são subjetivas, quando se tratarem do conflito de interesses.

Inicialmente, Rawls (2002, p. 64) propõe dois princípios da justiça que acredita serem consenso na posição original<sup>2</sup>. Para garantir precisão em seus enunciados, serão os mesmos descritos, da forma como encontrados em sua obra “Uma Teoria de Justiça”:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos.

Tais princípios aplicam-se em primeira mão à estrutura básica da sociedade, governando a atribuição de direitos e deveres e regulando as vantagens econômicas e sociais. Os princípios da justiça, publicamente reconhecidos, são responsáveis por não permitir que ocorram arbitrariedades na distribuição dos benefícios, agindo de forma vigilante quanto às ações egoísticas humanas.

Dentre as liberdades básicas às quais se refere o primeiro princípio e que devem ser iguais, podem ser elencadas a liberdade política (o direito de votar e ocupar um cargo público) e a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; as liberdades da pessoa, que incluem a proteção contra a opressão psicológica e a integridade física; o direito à propriedade privada; e, a proteção contra a prisão e a detenção arbitrárias.

O segundo princípio<sup>3</sup> (denominado como princípio da diferença) aplica-se à distribuição de renda e riqueza, que, apesar de não necessitar ser igual, deve ser vantajosa para todos, ao mesmo tempo em que as posições de autoridade e responsabilidade devem ser também acessíveis a todos. Aquele princípio é aplicado, mantendo-se abertas as posições para, depois, dentro desse limite, organizar as desigualdades econômicas e sociais de modo a todos se beneficiarem.

---

<sup>2</sup> Em “O Liberalismo Político” (2000), Rawls propõe nova reformulação dos princípios, desta forma: “a) Cada pessoa tem um direito igual a um esquema plenamente adequado de iguais liberdades básicas que seja compatível com um esquema idêntico de liberdade para todos. b) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: por um lado, têm de estar associadas a cargos e posições abertos a todos segundo as circunstâncias de igualdade equitativa de oportunidades; por outro, têm de operar no sentido do maior benefício possível dos membros menos favorecidos da sociedade.”

<sup>3</sup> A ambigüidade das expressões “vantajosas para todos” e “acessíveis a todos”, encontradas no segundo princípio, levou Rawls (2002, p. 69 e ss.) a um esforço interpretativo, que não será aqui dissecado, por não interessar à presente dissertação, mas que pode ser conferido na obra aqui estudada.

Demonstrando uma característica fortemente liberal do autor, o modelo rawlsiano contém uma “ordenação serial”, em que o primeiro princípio precede o segundo, significando que as violações das liberdades básicas iguais, protegidas pelo primeiro princípio, não se justificam nem se compensam por maiores vantagens econômicas e sociais. Observa o autor que esses princípios são um caso especial de uma concepção mais geral de justiça, afirmando: todos os valores sociais “devem ser distribuídos igualmente a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos”, assim, a injustiça se constitui simplesmente de desigualdades que não beneficiam a todos (RAWLS, 2002, p. 66).

Bom frisar, no entanto, que essa precedência do primeiro princípio ao segundo não é absoluta. Em outros momentos de sua obra, admite Rawls que não é sempre que se exige a satisfação do primeiro princípio, para a realização do segundo, mas, apenas quando as circunstâncias sociais não permitem o estabelecimento efetivo dos direitos básicos e, mesmo, assim, as restrições somente podem ser aceitas, na medida em que sejam necessárias ao preparo do caminho para a ocasião em que elas não mais se justifiquem.

Mais ao final de sua obra, Rawls quebra de vez qualquer aparente rigidez na ordem de realização de seus princípios, admitindo, até mesmo, a efetivação do segundo antes do primeiro. Vale transcrever o trecho de sua teoria que confirma essa visão, a fim de se evitarem dúvidas quanto à sua interpretação:

[...] Embora os interesses fundamentais na liberdade tenham um objetivo definido, ou seja, o estabelecimento efetivo das liberdades básicas, é possível que esses interesses nem sempre pareçam na posição de direção. A realização desses interesses pode exigir certas condições sociais e um grau de satisfação de necessidades e carências básicas, e isso explica por que a liberdade pode algumas vezes ser restringida. Mas uma vez que se atingem as condições sociais e o grau de satisfação de necessidades e carências materiais necessários, como acontece em uma sociedade bem-organizada em circunstâncias favoráveis, os interesses de ordem superior passam a ser normativos. (RAWLS, 2002, p. 604).

O que pode ser depreendido até o momento, a partir da ordem de precedência dos princípios e de sua eventual inversão, é que, para Rawls, o primeiro princípio somente se pode realizar, se atendidas as necessidades básicas dos indivíduos. Ou seja, presumindo uma sociedade bem-ordenada, como propôs o autor, a prioridade do primeiro princípio depende de terem sido satisfeitas as

necessidades básicas das pessoas, através das instituições sociais. Para que os indivíduos venham a desfrutar de seus direitos e liberdades, há, primeiramente, que serem atendidas certas condições básicas relativas ao bem-estar.

As referidas condições básicas são relacionadas aos bens sociais primários que Rawls amplamente define como direitos, liberdades e oportunidades, assim como renda e riqueza<sup>4</sup>. Referidos bens configuram a base da expectativa das pessoas, ou seja, somente a partir dos bens primários é que os indivíduos acreditam que podem alcançar a satisfação de seus planos de vida. Para Rawls, mesmo que as pessoas defendam posicionamentos diversos, é plenamente possível o compartilhamento da idéia de “bem”, se elas identificarem para si as mesmas concepções de bens primários para as demais.

Nesse ponto, já é possível verificar uma identidade entre o mínimo existencial e o que Rawls (2002, p.77) denomina de “condições sociais necessárias para a igualdade equitativa de oportunidades”. Segundo o teórico, para atingir o objetivo de mitigar a influência das contingências sociais e boa sorte espontânea sobre a distribuição das porções, devem ser estabelecidas adaptações do mercado livre dentro de uma estrutura de instituições políticas e legais, reguladoras das tendências sociais necessárias para a igualdade equitativa de oportunidades.

Barcellos (2002, p. 127) identifica essa posição equitativa de oportunidades como equivalente da noção de mínimo existencial, ressaltando que, para Rawls, ela é um pressuposto fático, indispensável à coerência da teoria ora estudada. De fato, a observação daquela autora vem de encontro à percepção de que se pode fazer da mudança da ordem léxica dos princípios, já antes apontada, ou seja, o exercício da liberdade pressupõe a satisfação de condições básicas de vida da pessoa.

Ao permitir a inversão da ordem dos princípios, no que tange à prioridade da realização das condições básicas, o teórico norte-americano transpõe o mínimo existencial para a esfera constitucional do primeiro princípio, uma vez que deixa

---

<sup>4</sup> Em seu “O Liberalismo Político” (2000), Rawls tratou da especificação daqueles bens sociais primários em cinco grupos: (a) direitos e liberdades básicas; (b) liberdade de circulação e livre escolha da ocupação face a um quadro de oportunidades plurais; (c) poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica; (d) rendimentos e riquezas; e, (e) as bases sociais do respeito próprio ou auto-respeito.

ao legislador infraconstitucional a competência para o tratamento do conteúdo do enunciado no segundo princípio.

Barcellos (2002, p. 128-130) observa que, em um primeiro momento, a imprescindibilidade do mínimo existencial conduz Rawls a situá-lo fora da estrutura dos dois princípios, como um pressuposto lógico da equitatividade de sua construção teórica. Já no modelo final de sua Teoria de Justiça, o mínimo existencial deixa de ser um fim pretendido pelo legislador para figurar como um direito subjetivo constitucionalmente assegurado, concernente às garantias do direito da liberdade.

Correlativamente ao estudo de Rawls sobre as condições básicas para o exercício das liberdades (denominadas por ele como mínimo social), o autor acaba por propor uma teoria de justiça distributiva, através da análise dos papéis das instituições políticas e jurídicas nos moldes a seguir demonstrados.

Para se alcançar um processo distributivo justo, o sistema social deve ser estruturalmente adequado, dentro de um contexto de instituições políticas e jurídicas que atendam os seguintes pressupostos para a estrutura básica das instituições: uma constituição que assegure as liberdades da cidadania igual; a liberdade de consciência e de pensamento; um processo político justo e livre; igualdade equitativa de oportunidades (liberdade material).

Tudo isso significa dizer que o governo tente garantir iguais oportunidades de educação e cultura, subsidiando escolas particulares ou estabelecendo um sistema de ensino público; que o governo assegure a igualdade de oportunidades nas atividades econômicas e na livre escolha de trabalho; e, por fim, que as instituições garantam um mínimo social, seja através de um salário-família e de subvenções especiais em caso de doença e desemprego, através de um suplemento gradual de renda (imposto de renda negativo).

Propõe Rawls que, para o estabelecimento desses pressupostos, o governo pode se dividir em quatro setores: *alocação, estabilização, transferências e distribuição*.

O setor de *alocação* é responsável pela manutenção da competitividade do sistema de preços, podendo usar de meios que previnam os desvios, bem como recorrer a impostos e subsídios. O setor de *estabilização* é sugerido para criar emprego e orientar o desenvolvimento das finanças (esse, juntamente com o setor de alocação, deve manter eficiente a economia de mercado de forma geral). O

setor de *transferências* trata do mínimo existencial, para garantir um certo nível de bem-estar, transferindo para algumas camadas da população os recursos suficientes ao atendimento às reivindicações da pobreza. E, por fim, o setor da *distribuição*, que possui, por tarefa, a preservação de uma justiça distributiva, através da taxaço e dos ajustes no direito de propriedade, defendendo a existência de impostos sobre heranças e doações e do imposto proporcional sobre a renda consumida (despesa), cuja carga tributária deve ser partilhada de forma justa.

Outro ponto importante para o exame do mínimo existencial na teoria de Rawls (2002, p. 314) decorre da seguinte indagação, que ele mesmo faz: “quanto deve ser o mínimo social?”. Para o autor, o senso comum se contenta em dizer que o nível correto depende da riqueza média do país e o mínimo deve ser mais alto quando essa média aumenta. Outra resposta seria: o nível adequado é determinado por expectativas definidas pelo costume.

Porém, para o autor, essas respostas são insatisfatórias, pois, a primeira delas não é precisa o suficiente, já que ignora a forma como o mínimo depende da riqueza média e outros aspectos relevantes como, por exemplo, a distribuição. A segunda não consegue fornecer um critério para se afirmar em que hipóteses as expectativas definidas pelo costume são razoáveis.

A resposta àquela indagação encontra-se, segundo Rawls, na aceitação do princípio da diferença, pois, dele decorre que o mínimo há de ser fixado no ponto em que são maximizadas as expectativas do grupo menos favorecido. Para isso, sugere a adoção de um princípio justo de poupança, ou seja, um entendimento entre gerações no sentido de que cada uma carregue a sua respectiva parte no ônus de realizar e preservar uma sociedade justa<sup>5</sup>.

O princípio da poupança decorre de uma interpretação formulada a partir da posição original, onde se aceitou defender e promover instituições justas. Suas características principais podem ser definidas pela existência de direitos e deveres para as diferentes gerações em relação umas às outras, através de princípios definidos na posição original, definindo a justiça entre as pessoas que vivem em

---

<sup>5</sup> Àqueles que consideram que o desenvolvimento humano traduz uma injustiça cronológica, em virtude de os sucessores lucrarem com o trabalho dos seus predecessores, Rawls (2002, p. 317) responde dizendo que esses sentimentos, embora naturais, estão deslocados e essa dificuldade de conceito é superável. Explica o autor: “É um fato natural que as gerações se estendam no tempo e que os benefícios econômicos fluam apenas em uma direção. Essa situação é inalterável, e portanto a questão da justiça não se coloca. O que pode ser classificado de justo ou injusto é o modo como as instituições lidam com as limitações naturais e a maneira como elas são estruturadas para tirar vantagens das possibilidades históricas.”

épocas diferentes, pois, os indivíduos possuem um dever natural de defender e promover o desenvolvimento de instituições justas, para a melhoria da civilização.

Embora sem menção expressa, é fácil perceber na teoria de Rawls uma noção de solidariedade<sup>6</sup>, manifestada em diversos trechos de sua obra. Em um deles afirma que os seres humanos possuem objetivos finais partilhados, valorizando as suas instituições e atividades comuns, pois, “precisamos uns dos outros como parceiros de estilos de vida que são adotados por seu valor próprio, e os sucessos e satisfações dos outros são necessários e complementares ao nosso bem” (Rawls, 2002, p. 583). Também a solidariedade está presente quando diz “que é através da união social, fundada nas necessidades e potencialidades de seus membros, que cada pessoa pode participar da soma total dos dons naturais cultivados das outras”. E quando afirma que é essencial que haja um objetivo final partilhado e formas de promovê-lo, que possibilitem o reconhecimento público das realizações de cada um, e, “quando se atinge esse objetivo, todos sentem satisfação com a mesma coisa; e esse fato, juntamente com a natureza complementar do bem dos indivíduos, afirma o vínculo da comunidade” (Rawls, 2002, p. 585).

Por fim, a justiça rawlsiana não deixa de admitir a desigualdade social e econômica. A questão é que essa desigualdade deve beneficiar especialmente as pessoas menos favorecidas pela sorte natural e social. Deve haver uma compensação que mantenha plenamente ativas as liberdades das pessoas menos favorecidas, a fim de preservar-lhes as condições de igualdade política e social. Assim, mesmo estando na posição de um liberal<sup>7</sup>, Rawls confia em que as instituições sociais regularão a vida social, nos aspectos mais importantes, como a garantia das liberdades individuais e o repúdio às desigualdades moralmente arbitrárias.

---

<sup>6</sup> Cf. GODOI, 2005, p. 149. “Forçosamente, uma concepção contemporânea de justiça no quadro das sociedades atuais deve contemplar e combinar os valores da liberdade, da igualdade e da solidariedade. Se supomos que os cidadãos são livres e iguais, o próprio conceito de sociedade se abre forçosamente para a solidariedade. Pois uma sociedade de pessoas livres e iguais consiste num sistema equitativo de cooperação, um sistema em que todos os que cooperam deve beneficiar-se da forma apropriada.”

<sup>7</sup> Cf. MACEDO, 2006, p. 144. “Rawls personifica o esforço liberal por fazer possível a conciliação do individualismo com os objetivos sociais das democracias constitucionais do ocidente.”

### 5.1.2

#### Mínimo existencial visto pela ótica financeira-tributária

Para o exame dos pressupostos teóricos do mínimo existencial sob as óticas financeira e tributária, serão utilizadas as lições de Torres, quem lançou novos horizontes ao tema em suas diversas obras. As referências àquele autor são correntes nos trabalhos dedicados ao assunto na doutrina nacional, não podendo deixar de constar da presente dissertação.

Segundo Torres (1989, p. 30), o problema do mínimo existencial, de muita importância na história da fiscalidade moderna, confunde-se com a questão da pobreza, distinguindo a pobreza absoluta da pobreza relativa, para fins de delimitar o papel do Estado. Ou seja, a pobreza absoluta deve ser combatida obrigatoriamente pelo Estado; quanto à relativa, o combate depende das possibilidades sociais e orçamentárias, uma vez que estão ligadas às causas de produção econômica e de redistribuição de bens.

Para o autor, sem o mínimo indispensável à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência e desaparecem as condições iniciais da liberdade da pessoa, cuja dignidade não pode retroceder para aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes poderão ser privados. Aqui reside um dos fundamentos do direito ao mínimo existencial e, nesse ponto, já se percebe a grande influência exercida em Torres pela teoria defendida por Rawls. Ambos definem o mínimo existencial como pressuposto para o exercício das liberdades.

Torres (2005a, p.184) encontra-se entre aqueles doutrinários que não consideram os direitos sociais como fundamentais, negando que o só critério topográfico na Constituição não autoriza aquela classificação. Para o autor, os direitos sociais e econômicos não são direitos fundamentais porque dependem da concessão do legislador, não possuem o “*status negativus*”, não geram automaticamente a pretensão às prestações positivas do Estado, carecem de eficácia “*erga omnes*” e estão subordinados à idéia de justiça social. São princípios de justiça que se sujeitam às normas programáticas ou de “*policy*” e à “*interpositio legislatoris*” na via do orçamento público, que é o documento quantificador dos valores éticos, “a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas

dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados”<sup>8</sup>.

Por outro lado, Torres ameniza aquele seu posicionamento, quando afirma que os direitos sociais e econômicos não estão em conflito permanente com os direitos fundamentais. Eles são diferentes entre si, mas exibem características complementares, que podem ser recuperadas por uma devida ponderação de valores, da mesma maneira como a justiça e a liberdade podem integrar a mesma equação valorativa. Nessa linha de raciocínio, o autor reafirma que a jusfundamentalidade dos direitos sociais confunde-se com o mínimo existencial.

Para Torres, o mínimo existencial é direito subjetivo e seu nascimento é pré-constitucional. O seu titular deve ser protegido negativamente contra a intervenção estatal, exibindo assim um *status negativus*. Ao mesmo tempo, deve o Estado assegurar ao cidadão as prestações positivas, que exibem o *status positivus libertatis*.

O *status negativus* está relacionado ao poder de autodeterminação da pessoa, sua liberdade de ação ou omissão, sem qualquer ingerência por parte do Estado. Sua relação com o mínimo existencial encontra-se na esfera tributária, através das imunidades fiscais, ou seja, “o poder de imposição do Estado não pode invadir a esfera da liberdade mínima do cidadão representada pelo direito à subsistência” (TORRES, 2005a, p. 188). Segundo o autor, essa imunidade é paradoxal, uma vez que atinge os ricos e os pobres, dentro dos limites estabelecidos pelo mínimo existencial<sup>9</sup>.

O *status positivus libertatis* caracteriza-se pela necessidade de prestações positivas gerais e igualitárias do Estado, que não se sujeitam à reserva do possível. Entre aquelas prestações, encontram-se as garantias constitucionais como polícia, forças armadas, diplomacia, e as prestações positivas de proteção dos direitos

---

<sup>8</sup> Expressões estrangeiras utilizadas pelo autor estudado, que também, utiliza da clássica divisão em *status* das condições em que se acham o indivíduo como membro do Estado, realizada por Jellinek, valendo lembrar: *status subiectionis*, que se refere à limitação da personalidade por exclusão da autodeterminação do indivíduo; *status libertatis*, que se refere ao ser humano livre do *imperium*, senhor absoluto de si mesmo; *status civitatis*, que se estabelece no complexo de prestações estatais no interesse individual; *status activae civitatis*, relativo a quem é autorizado a exercer os direitos políticos. Jellinek resume os quatro *status* assim: “prestações ao Estado, liberdade frente ao Estado, pretensão contra o Estado e prestação por conta do Estado” (Cf. TORRES, 2005a, p. 81).

<sup>9</sup> Cf. TORRES, 2005a, p. 188. Em alguns países, o mínimo existencial está presente sob a rubrica de isenções, o que não desnatura a imunidade. Mesmo recebendo o apelido de isenção, especialmente na Europa, a doutrina e a jurisprudência lhe reconhecem o *status* próprio.

fundamentais sociais, como saúde, educação, assistência social, moradia, etc., que são assegurados pelos serviços públicos. Porém, para Torres, as prestações positivas possuem caráter subsidiário e não são ilimitadas. O Estado somente tem a obrigação de fornecê-las em caso de falha do sistema previdenciário público ou privado e se o indivíduo não possuir outros meios de sobrevivência. São realizadas através de prestações de serviços gratuitos, pelas subvenções e auxílios financeiros a entidades filantrópicas e educacionais, públicas ou privadas. Outras modalidades de tutela do mínimo existencial se expressam através de entrega de bens como roupas, alimentos e remédios, etc., em caso de calamidade pública ou por meio de programas de assistência à população carente, como merenda escolar, leite, etc., sem exigência de qualquer pagamento.

Para Torres, as condições da liberdade, a segurança do mínimo existencial e a personalidade do cidadão não dependem das considerações sobre justiça. Portanto, não se confundem o *status positivus libertatis* com o *status positivus socialis*, estes, constituídos pelas prestações destinadas à proteção dos direitos econômicos e sociais, importantes para o aperfeiçoamento do estado social de direito, mas que dependem da situação econômica e riqueza do país e, desta forma, objeto de legislação infraconstitucional.

Esses são, em pequenas linhas, os pontos essenciais da doutrina de Torres, a respeito do mínimo existencial. Porém, outras tantas questões alinhadas ao tema foram objeto de estudo daquele professor, que não serão desprezadas. Ao contrário, estarão compreendidas em diversos momentos desta dissertação, na medida do desdobramento do tema central, já que não há como enfrentá-lo sem se socorrer das lições do autor, principalmente, porque se cuida especificamente da realidade brasileira.

## 5.2.

### Elementos conceituais

A expressão “mínimo existencial” possui um significado semântico, diverso daquele juridicamente considerado. Decotando a expressão nas duas palavras que a compõem e recorrendo-se ao vernáculo brasileiro tem-se: mínimo como o “que é o menor; que está no grau mais baixo [...]; a menor porção ou grau de” (FERREIRA, 2004, p. 1334); existencial, como “da existência, ou referente a

ela” (FERREIRA, 2004, p. 854); e, por sua vez, existência, como “o fato de existir, de viver [...], ente, ser” (FERREIRA, 2004, p. 854). Justapondo as duas palavras na expressão ora referida, pode-se concluir que, semanticamente, o “mínimo existencial” poderia ser considerado como a “menor porção da existência”, no caso, da vida humana, o que poderia denotar, inclusive, um conteúdo matemático, uma vez que “porção de uma coisa” pode referir-se a algo aferível por alguma modalidade de medida quantitativa.

O simplório significado dado à expressão “mínimo existencial” pela língua pátria não coincide com aquele juridicamente considerado. Vale dizer, o núcleo do mínimo existencial vai muito além do que a justaposição gramatical revela.

O mínimo existencial para o Direito possui íntima relação com a dignidade humana. Em seu conceito, portanto, não se pode deixar de fazer referência àquele atributo inerente ao ser humano. Não há dissenso em se considerar que, juridicamente, o mínimo existencial refere-se ao “conjunto das condições materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna” (SARLET, 2007, p. 105). As condições básicas para a existência humana<sup>10</sup>, somadas aos elementos necessários ao exercício da sua dignidade, é que configuram o núcleo do mínimo existencial. Esse compreende o conjunto de situações materiais a uma existência com dignidade, mas não somente uma existência meramente física, como também espiritual e intelectual, fundamentais em um Estado que, pela feição democrática, demanda a participação dos indivíduos nas gerências públicas e, pelo aspecto liberal, permite a cada um o alcance de seu próprio desenvolvimento (BARCELLOS, 2002, p. 197-198).

Assim, a dignidade propriamente dita não está sujeita à aferição quantitativa, tendo em vista que a garantia efetiva de uma existência digna ultrapassa o limite da mera sobrevivência física, conforme se afirmou.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) oferece à compreensão um referencial para as condições básicas de vida humana com dignidade, dispendo em seu art. 25, I:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados

---

<sup>10</sup> Cf. SARLET, 2007, p. 102. A denominação ‘mínimo existencial’ não se confunde com ‘mínimo vital’ ou ‘mínimo de sobrevivência’, uma vez que estas duas últimas expressões não abrangem “as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, de uma vida com certa qualidade”.

médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (COMPARATO, 2007, p. 234).

Note-se que o padrão de vida referido pelo documento supracitado não se atém ao aspecto quantitativo, mas, qualitativo, muito embora se reconheça que os elementos propiciadores da saúde e o bem-estar, por serem materiais, dependem do fator econômico-financeiro para sua efetivação.

No dizer de Luiz Edson Fachin (2006, p. 271), o “mínimo” e o “máximo” não são necessariamente duas espécies do gênero “extremo”. São eles “as barreiras que fixam a essência de cada coisa e delimitam o seu poder e as propriedades. O mínimo pode ser mais que uma quantificação reducionista ou vinculado à idéia de básico ou elementar.

No caso específico das prestações positivas estatais, o valor destinado à garantia das condições existenciais mínimas está vinculado espacial e temporalmente ao *standart* sócio-econômico, sujeito às flutuações não apenas nas esferas econômica e financeira, como também às expectativas e necessidades vigentes (SARLET, 2007, p. 101).

No caso das prestações negativas, não é fácil identificar as situações nas quais a ingerência estatal ultrapassa a parcela mínima de garantia de uma vida digna, já que, carregado de subjetividade, o entendimento se faz sobre um referencial mínimo de existência com dignidade. A fixação do mínimo existencial fatalmente variará de acordo com o que se entende por vida digna, em dado momento histórico e em dada sociedade. Porém, o que não se pode conceber é a consideração de um mínimo que permita a espoliação da dignidade humana, frente aos seus direitos constitucionalmente previstos e fundamentalmente positivados.

Muito embora o problema esteja sob decisão política, ele não pode permanecer ao poder arbitrário do legislador, mas a um juízo vinculado ao que está estabelecido pelo modelo constitucionalmente adotado pela sociedade. Daí, por que, para a fixação dos parâmetros razoáveis de dignidade, há de se recorrer ao conceito já visto de cidadania, isto é, valores formados através de uma série de fatos interligados para proteger os direitos fundamentais e para concretizar as exigências vitais do indivíduo (DELGADO, 2004, p. 156).

Em países pobres ou em desenvolvimento como o Brasil, a medida do mínimo existencial possui uma maior extensão que nas nações ricas, uma vez que, naqueles, há uma maior necessidade de proteção estatal aos bens considerados essenciais à vivência digna. A interpretação, portanto, das imunidades e das pretensões dos pobres às prestações sociais, deve ser extensiva (TORRES, 2001, p. 286).

Para a concepção do mínimo deve-se levar em conta uma “visão captada pela lente da pluralidade” e, assim, o “mínimo é valor e não metrificação [...] não é menos nem é ínfimo”, deve ser usado para a “construção do razoável e do justo ao caso concreto, aberto, plural e poroso ao mundo contemporâneo.” (FACHIN, 2006, p. 280).

O homem possui necessidades básicas, exigidas em decorrência de sua própria natureza, tais como: orgânicas (entre elas, a alimentação adequada); bio-psíquicas (aceitação do outro, procriação); autonomia individual (reconhecimento de si e pelos outros); comunicação; educação; etc. O atendimento de apenas algumas destas necessidades, desprezando-se as demais, é a mesma coisa que desconsiderar o homem em sua integralidade. A consequência dessa atitude passa, necessariamente pela “morte das dimensões humanas desconsideradas, ou seja, a deformação do próprio ser humano que se vê privado do exercício de faculdades fundamentais que compõem a sua *humanidade*, isto é, sua *essência*” (GOMES, 2005, p. 61).

Já na esteira das prestações negativas, há para o Estado um limite de intervenção intransponível, sob pena de ofensa ao princípio-fundamento da dignidade humana. A conduta estatal interventiva não pode operar onde se localiza o mínimo existencial. A garantia das condições mínimas de vida digna do ser humano não se realiza apenas através das prestações assistenciais, mas também pela não intervenção na parcela de incapacidade contributiva do indivíduo. Trata-se de limitação ao poder de tributar do Estado, aqui entendido em todas as suas três esferas de poder (União, Estados/Distrito Federal e Municípios, no caso de modelo federativo como o do Brasil); o poder impositivo do Estado não pode ultrapassar a margem de uma vivência mínima do cidadão, devendo repetir que não se trata apenas de subsistência pura e simplesmente, mas de uma vida dentro dos patamares entendidos como de dignidade humana.

A referida não-intervenção é garantida por meio de proteções constitucionais expressas e implícitas, voltadas contra o poder estatal, com o objetivo de salvaguardar a faixa do patrimônio das pessoas que se acha localizada em linha marginal abaixo da capacidade contributiva.

O constituinte de 1988, ao inserir no artigo 3º, inciso I, da Carta Constitucional que é objetivo do Estado Brasileiro constituir uma sociedade livre, justa e solidária, irradiou para o Direito Tributário a necessidade de observância de uma política fiscal que obedeça aos princípios da liberdade, justiça social e solidariedade. Vinculam-se, assim, o Direito Tributário e os Direitos Fundamentais, cuja doutrina contemporânea está consolidada a partir de uma conscientização de que a tributação existe como meio para a realização da justiça social, sendo um importante instrumento para o alcance do propósito de uma vida digna para todos (GRUPENMACHER, 2006, p. 102).

É dever constitucional do Estado não apenas o de se abster da prática de atos atentadores à dignidade humana, como também o de promover esta dignidade, por meio de condutas ativas, garantindo o mínimo existencial para cada ser humano em seu território (SARMENTO, 2002, p.71). Dessa forma, a ingerência estatal na faixa do mínimo existencial, por falta de ações positivas ou através da intervenção tributária, implica em afronta ao princípio da dignidade humana, o que é repellido pelo modelo constitucional de Estado Democrático de Direito adotado no Brasil.

A verificação de como o mínimo existencial está inserido no ordenamento jurídico pátrio será a seguir realizada.

### **5.3.**

#### **O mínimo existencial no ordenamento jurídico brasileiro**

A temática do mínimo existencial não está expressamente contemplada pela Constituição da República Federativa do Brasil. Porém, a ausência de uma expressa menção não significa a sua inexistência. A força normativa de sua dicção implícita é irradiada pela máxima fundamental do princípio da dignidade humana. Em sendo assim, deve ser procurada “na idéia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa e da dignidade do homem, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e

privilégios do cidadão” (TORRES, 2001, p. 266). Ademais, sua presença é revelada em diversos dispositivos ao longo do texto da Magna Carta, bem como na legislação infraconstitucional.

No campo tributário, há no ordenamento jurídico pátrio um elenco de imunidades, referentes ao mínimo existencial, tanto na forma explícita quanto na implícita, valendo conferir os dispositivos legais que traduzem a sua existência expressa.

No artigo 5º da Constituição da República: inexistência do pagamento de taxas na petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder e na obtenção de certidões para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (inciso XXXIV); isenção de custas e de ônus de sucumbência na ação popular (inciso LXXIII); assistência jurídica gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (inciso LXXIV); gratuidade no acesso ao registro civil de nascimento e à certidão de óbito para os reconhecidamente pobres, na forma da lei (inciso LXXVI); gratuidade nas ações de *habeas-corpus* e *habeas-data* (inciso LXXVII).

No artigo 150, inciso VI, alínea *c*, o texto constitucional pátrio prevê a proibição da incidência de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviço das instituições de educação e assistência social de cunho filantrópico, que prestam serviço aos indivíduos desprovidos de recursos, em ação substitutiva do Estado, prestigiando a imunidade do mínimo existencial dos pobres.

No artigo 153, §4º, também da Carta Constitucional, está prevista a não incidência do imposto sobre propriedade territorial rural de pequenas glebas rurais, cujo proprietário não possua outro imóvel.

O artigo 198 da Constituição Brasileira garante, a quem necessitar, a gratuidade da assistência médica preventiva e o atendimento em hospitais públicos, assim como o artigo 203 prevê a assistência social, independentemente de contribuição ao sistema de seguridade social.

O artigo 206 da Carta Magna prestigia a educação dos pobres, oferecendo-lhes a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais. Da mesma maneira, o artigo 208, inciso I, estabelece que haverá prestação de ensino fundamental a quem não teve acesso na idade própria, garantindo que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

A Constituição Brasileira de 1946, em seu artigo 15, §1º, previa a imunidade, no tocante aos impostos de consumo, dos artigos que a lei classifica como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica. Na Constituição atual, não há essa previsão, aparecendo nas legislações infraconstitucionais algumas isenções referentes ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

A proteção do *status negativus* do mínimo existencial encontra-se também presente na legislação infraconstitucional, no tocante à isenção do imposto sobre a parcela da renda que, em tese, está destinada à manutenção das condições mínimas de existência da pessoa.

Dentro da perspectiva do modelo constitucional vigente, há uma gama de dispositivos legais que impõem ao Estado o ônus de garantir as condições mínimas de vida digna de seus cidadãos, conforme foi possível verificar. Porém, o que pode gerar controvérsias é a medida, a correta equalização de quais e o quantum de prestações são indispensáveis à manutenção de uma vida digna, levando-se em conta, também, o problema da escassez de recursos (TORRES, 2001, p. 286). Outro aspecto problemático insere-se na questão referente à distribuição da carga tributária que incide sobre os elementos necessários à existência com dignidade, tais como produtos essenciais e renda familiar.

A questão principal, portanto, perpassa pelas seguintes indagações: como o Estado vem tratando o chamado mínimo existencial nas últimas décadas, em uma perspectiva dos valores que fundamentam a ordem constitucional brasileira? As ações positivas têm protegido os bens e serviços ligados às condições mínimas de existência digna? Como deve ser distribuída a carga tributária, a fim de respeitar essas referidas condições?

As respostas a essas questões dependem da análise dos deveres, atribuídos constitucionalmente, aos poderes públicos, o que já foi realizado nos capítulos anteriores, quando se deu os contornos do que se entende por dignidade humana, aferindo a sua força normativa de direito subjetivo e sua vinculação aos direitos fundamentais. Porém, aquelas respostas dependem também da análise sistemática da capacidade contributiva do cidadão, dos índices de empobrecimento, de emprego, e da carga tributária, além das ações governamentais, todos destinados à efetivação daquele princípio, no que tange ao mínimo existencial.

Assim, a partir desse ponto, chegaria o momento de precisar o estudo da relação do princípio da capacidade contributiva com o mínimo existencial, para o fim de oferecer contornos mais precisos, ou pelo menos, mais razoáveis acerca da qualificação das condições básicas para uma vida digna, considerando a inexistência de parâmetros seguros para sua quantificação. Porém, levando-se em conta que a capacidade contributiva afigura-se como um princípio estreitamente constitucional-tributário, há de se inverter a ordem para, antes, dedicar-se genericamente ao tema da tributação, o que será realizado a partir do próximo capítulo.

## 6

### O sistema tributário constitucional

Primeiramente, é bom esclarecer, que não se pretende realizar uma imersão profunda no Direito Tributário, ou mesmo no Financeiro, mas apenas em seus aspectos incidentais. A utilização daquele ramo do Direito nesta dissertação é de caráter instrumental, ou seja, o exame do tratamento do mínimo existencial pelo Estado perpassa pela ótica financeira-tributária, porque a fruição do *status positivus libertatis* está diretamente relacionada à satisfação das condições básicas para uma vida digna, a ser realizada por meio da utilização dos recursos públicos oriundos, precipuamente, da intervenção na esfera privada do indivíduo, por meio do tributo. Essa atuação estatal interventiva é limitada, a fim de ser respeitado o *status negativus* do mínimo existencial.

Por esses motivos, há de serem invocados conceitos elementares à compreensão do tema, relativos ao funcionamento estatal na arrecadação do dinheiro extraído do cidadão, quem, verdadeiramente, provê os cofres públicos.

Para tanto, nas próximas linhas, será analisada a relação entre o tributo e a liberdade; a vinculação entre os direitos humanos e a tributação; os princípios gerais da ordem tributária, com ênfase na capacidade contributiva; a evolução da carga tributária brasileira e uma visão panorâmica das condições de vida no Brasil.

#### 6.1.

##### Tributo e liberdade

Essencialmente, o tributo possui uma vinculação com a liberdade. Torres (2005a) explica que o tributo nasce da *autolimitação da liberdade*, com reservas estabelecidas pelo contrato social e garantidas por meio das imunidades, e que permite ao Estado exercer o poder tributário sobre a parcela não excluída pelo pacto constitucional, concluindo que a própria liberdade institui o tributo. Este é o preço da liberdade, por servir de instrumento para distanciar o homem do Estado e lhe permitir o desenvolvimento de suas potencialidades, no espaço público; por outro lado, é o tributo o preço pela proteção do Estado, consubstanciada em bens e

serviços públicos, de forma que ninguém pode ser privado de parcela de sua liberdade sem a contrapartida do benefício estatal.

Por outro lado, para o exercício de suas liberdades, é indispensável ao indivíduo o atendimento pelo Estado das condições mínimas que possam lhe assegurar uma vida digna. Afigura-se, portanto, um ciclo ‘virtuoso’: o Estado exerce o seu poder de polícia tributário, interferindo na liberdade individual do cidadão, que contribui, por força daquele poder, para que o Estado obtenha os recursos necessários para o atendimento das condições primárias daquele indivíduo, sem as quais não pode exercer a sua própria liberdade. Tudo isso sem olvidar que o poder estatal não nasceu do nada, mas também do resultado do exercício pelo cidadão de sua liberdade política.

O tributo se define como um dever fundamental, materializado por uma prestação pecuniária, delimitado pelas liberdades fundamentais e pelos princípios constitucionais gerais e específicos, com a finalidade de obter receitas, exigido de quem realize o fato descrito na norma, elaborada nos termos da competência específica outorgada pela Constituição (TORRES, 2006, p. 371).

Esse dever fundamental nasce do pacto constitucional e se diferencia dos demais deveres ali consagrados, em razão de se materializar por meio de prestação pecuniária ou outro valor que se possa transformar em dinheiro (artigo 3º do Código Tributário Nacional, Lei nº. 5.172/1966).

O tributo se caracteriza como uma das formas de ingresso público, no quadro das receitas derivadas e oriundas de contribuições compulsórias. Sua exigência se dá através do ato de império do Estado, ao mesmo tempo em que configura um dos aspectos da cidadania, o dever de contribuir para os gastos públicos.

Além da característica pecuniária da prestação e da sua compulsoriedade, outro traço substancial do dever de pagar tributos é a estreita relação com a legalidade de sua instituição. O tributo pode ser “opressão da liberdade, se o não contiver a legalidade” (TORRES, 2005a, p. 4). Mas, não é uma lei qualquer o instrumento do poder tributário, mas aquela emanada de quem detém, constitucionalmente, a competência para instituir e administrar. Tributo sem lei não é tributo, assim como também não o é a sanção de ato ilícito. Esta é penalidade por descumprimento de dever, mas não um dever fundamental, posto que limitada pela liberdade individual (TORRES, 2007, p. 45).

No cenário geral dos direitos fundamentais, de forma absoluta ou não, a depender da modalidade tributária, algumas liberdades recebem imunização diante do poder fiscal. Aqui interessa a imunidade relativa ao mínimo existencial, que, na realidade, trata-se das condições iniciais da liberdade, que não podem ser objeto de ingerência estatal sob nenhuma das modalidades dos tributos e, ainda, impescindem das prestações positivas. Aquelas condições são marcadas por uma pré-existência constitucional, cujo entendimento perpassa pela identificação de um vínculo de respeito do ato de tributar para com os direitos humanos.

## **6.2.**

### **A tributação e os direitos humanos**

Para o tema da tributação, parte-se do pressuposto estabelecido de que o Estado existe em função da pessoa e não o contrário. Em assim sendo, a administração pública deve pautar-se através de ações que visam ao cumprimento dos fins para os quais foi criada, com observância dos valores consagrados pelos direitos humanos e fundamentalizados no texto constitucional.

Os direitos humanos, ao informarem o conteúdo valorativo concebido na Carta Maior do Estado, estabeleceram uma pré-existência relativamente ao ordenamento jurídico vigente a partir dali. Levando-se em consideração a unidade sistemática do texto constitucional, a observância dos direitos fundamentais é uma exigência em cada ato estatal e nas relações individuais, ou seja, em toda ordem de relações jurídicas. Expressos, sobretudo, através de princípios, os direitos fundamentais pairam acima da atividade fiscal, delimitando o poder impositivo do Estado e apontando os caminhos para a humanização do Direito Tributário, considerado árido, em razão do seu formalismo e de sua burocratização.

O poder de tributar dos Estados encontra limitação nos direitos fundamentais, ou seja, direta ou indiretamente, a tributação está sob as amarras daqueles direitos, instrumentalizados por meio dos princípios constitucionais.

Com a superação do modelo positivista na segunda metade do século XX e com a aproximação da ética com o direito, foi possível transmigrar, para os Direitos Financeiro e Tributário, uma coletânea de valores, até então não concebida dentro daqueles ramos do Direito. A abertura sistêmica principiológica,

feição da vigente Carta Magna, implica que o orçamento e a tributação transitem pelo cenário axiológico dos valores éticos e jurídicos.

O direito positivo não mais pode ser dissociado da ética. A idéia de justiça permeia a Constituição Brasileira, uma vez que essa expressamente propugna por uma “sociedade livre, justa e solidária”<sup>1</sup>. Para Klaus Tipke (2002, p. 28), leis fiscais sem nenhuma relação com a justiça não fundamentam nenhum Direito Tributário, criam apenas uma “coisa tributária” ou um “tumulto tributário”, que trazem, ao invés de um direito “justo, racional, compreensivo, claro e razoável”, um direito “injusto, arbitrário, particular, lacunoso, contraditório, incompreensível e complicado”.

A ordem tributária brasileira compõe-se de um sistema normatizadamente estruturado, onde nele se pode encontrar a equalização das questões, dentro mesmo da estrutura sistematizada (NOGUEIRA, 1995, p. 39). A Constituição da República Federativa do Brasil é a grande responsável pela sistematização das regras tributárias. Nela se inserem as normas supremas da ordem tributária que compõem o Sistema Tributário Nacional, interagindo com todos os demais ramos do Direito. São de égide constitucional todos os princípios informadores do Direito Tributário, a enumeração exaustiva das pessoas com poder de tributar e das vedações atinentes a esse poder, a delimitação de suas competências, a previsão das modalidades tributárias, a participação das normas de cunho infraconstitucional na sua tarefa de criar e regulamentar cada espécie de exação.

Por meio da Constituição da República, no dizer de Vittorio Cassone (2000, p. 25), são informados “os princípios ou as regras a seguir; o CTN trata das normas gerais, e a lei ordinária, como norma, viabiliza tais princípios e regras, estabelecendo detalhadamente as obrigações e os direitos dos contribuintes”.

Erige de todo o sistema tributário constitucional a regra básica e informadora da distribuição da competência, dirigida às pessoas políticas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A competência tributária, por sua vez, é “a aptidão jurídica para criar, ‘in abstracto’, tributos” (CARRAZA, 2001, p. 26), através do processo legislativo, pois, não se cria tributos sem lei em sentido

---

<sup>1</sup> Por entender não existir um critério uniforme de justiça para todo o Direito, Klaus Tipke defende que cada ramo do Direito possua seu próprio critério, na forma de uma “justiça adequada à matéria”, ou seja, o que é adequado à matéria dependerá da finalidade para a qual houve a regulamentação de certo ramo do Direito. Para o Direito Tributário, o autor sugere o princípio da capacidade contributiva como critério justo de repartição da carga de impostos. *In: TIPKE & YAMASHITA, 2002, p. 21)*

estrito, regra advinda do Princípio da Legalidade (artigos 5º, II, e 150, I, da Constituição da República).

Sob as diretrizes constitucionais, pode o titular da competência tributária, quanto ao tributo, criá-lo ou não e, uma vez criado, pode o mesmo ser aumentado, diminuído ou tornar-se objeto de isenção. Mas, quanto à competência, jamais poderá o seu titular renunciá-la, pois é a mesma indelegável e irrenunciável (CARRAZA, 2001, p. 27). Não se pode admitir, portanto, a afirmativa de que a Constituição cria tributo, mas aquela norma atribui a competência às pessoas politicamente designadas para fazê-lo, por meio de lei.

Ainda na seara da competência, não admite o texto constitucional o seu exercício ilimitado. Ao contrário, informa às pessoas políticas a fronteira inexcedível da atuação legislativa, através das conhecidas Limitações ao Poder de Tributar (art. 150 e seguintes da carta constitucional), uma vez que estas demarcam a conduta do titular da competência tributária na criação dos tributos.

Com efeito, os postulados constitucionais são caracterizados pela existência de vários princípios, que atuam de forma a atrair para si as regras jurídicas (CARVALHO, 1991, p. 90), de modo implícito ou explícito, conforme acontece nas normas limitativas ao poder de tributar, convivendo todos sob a égide da integração.

A ordem tributária é informada pelos princípios constitucionais fundamentais e outros especificamente tributários. Estes serão apenas arrolados, a partir de agora, em uma lista não exaustiva, em seus aspectos mais diretamente relacionados ao mínimo existencial, com ênfase maior ao princípio da capacidade contributiva, sem qualquer pretensão de reduzir o conteúdo dos institutos, mas com a finalidade incidental de demonstrar a sua indispensabilidade para a compreensão do tema.

### **6.3.**

#### **Princípios gerais tributários**

A teoria dos princípios, fortalecida após os modelos traçados no pós-positivismo, ainda não foi capaz de quebrar totalmente o exacerbado formalismo com que são tratadas as questões tributárias. De fato, uma postura aberta aos princípios não é praxe nos tribunais, quando se refere àquelas questões. Contribui

para esse quadro o fato de que a atuação da administração pública deve pautar-se através de um dos mais presentes princípios gerais constitucionais: a *legalidade*.

O princípio da estrita legalidade se afigura como um dos alicerces que sustentam a atividade tributária. Além de sua genérica enunciação, constante do artigo 5º, inciso II, a Constituição Brasileira o inseriu, expressamente, entre as limitações ao poder de tributar, no mandamento inserto no artigo 150, inciso I, asseverando a indispensabilidade da reserva legal na instituição e na majoração do tributo, embora a própria Constituição prescreva, para algumas espécies tributárias, uma ressalva<sup>2</sup> quanto às alíquotas e bases de cálculo, permitindo sua alteração pelo Poder Executivo. Decorre, também, do princípio da legalidade a imprescindível necessidade de constarem do bojo da lei os elementos que descrevem o fato jurídico e os dados descritores da relação obrigacional. Trata-se da tipicidade tributária como decorrência lógica e imediata do princípio da estrita legalidade (CARVALHO, 1991, p. 98).

O princípio da anterioridade tributária encontra-se insculpido no artigo 150, inciso III, alínea *b*, da Carta Constitucional, que proíbe a cobrança do tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou. Tal prescrição está relacionada ao princípio da segurança jurídica, a fim de evitar que o contribuinte seja surpreendido no seu planejamento fiscal. As exceções constitucionalmente previstas coincidem com aquelas pertinentes ao princípio da legalidade, por imperativo lógico, para que os atos do Executivo possam ter efeito imediato<sup>3</sup>.

O princípio da imunidade tributária vem oferecendo aos doutrinadores pátrios muitos debates, acerca da sua natureza jurídica, pois, a despeito de a Constituição da República dar-lhe tratamento de “limitação ao poder de tributar”,

---

<sup>2</sup> Cf. Conforme acentua Misabel Derzi, efetivamente não existem exceções à legalidade, uma vez que todo tributo está sujeito ao diploma legal, em seus aspectos substanciais (material, temporal, espacial, subjetivo e quantitativo). Porém, em algumas hipóteses previstas na Constituição, é quebrada a legalidade absoluta, permitindo ao legislador apenas estabelecer os limites mínimos e máximos, dentro dos quais o Poder Executivo poderá alterar quantitativamente o dever tributário. A ressalva se fundamenta na necessidade de uma política fiscal dinâmica que possa ser compatibilizada com as conjunturas econômicas internas e internacionais, como, por exemplo, os impostos sobre operações de crédito, câmbio e seguro, sobre importação e exportação, imposto extraordinário de guerra, etc. *In*: BALEEIRO, 1999, p. 90.

<sup>3</sup> Em extensão àquele princípio, a Emenda Constitucional nº. 42/2003 trouxe a figura da noventena, que exige a observância do prazo de noventa dias, para que os tributos tenham eficácia, desde que a lei seja de publicação no ano anterior. Essa disposição constitucional veio coibir uma prática rotineira estatal em que a publicação da lei ocorria nos dias finais de dezembro e não cumpria com o objetivo de proteger o contribuinte do elemento surpresa. É, portanto, uma forma de estender os efeitos protetivos do princípio da anterioridade.

há estudiosos que discordam dessa classificação, tornando o debate bastante profícuo, mas que não interessa à presente dissertação. Na síntese elaborada por Derzi, lembrada por Pedro Lunardelli (1999, p. 105), pode-se extrair que a imunidade é regra jurídica com sede constitucional; é, no sentido negativo, delimitativa da competência dos entes políticos, obstando o exercício da atividade legislativa do ente estatal e negando-lhe a competência para criar imposição relacionados a certos fatos especiais e determinados; difere da isenção, que se dá no plano infraconstitucional da lei ordinária ou complementar.

É por meio da imunidade que a Norma Suprema estabelece o âmbito de atuação legislativa das pessoas políticas, delimita-lhes a competência, cuja extrapolação no uso dos poderes será inquinada de inconstitucional, com afrontamento à ordem pública, pois, as normas imunizadoras estão revestidas de interesse social. Têm, por escopo, a proteção das liberdades próprias do Estado Democrático de Direito, protegendo direito público subjetivo de determinadas pessoas, afastando-as da tributação, quer pela sua natureza jurídica, quer pela sua relação com certos fatos e situações específicas. O mínimo existencial é uma imunidade, embora muitas vezes a sua efetivação se dê por meio de leis isentivas.

O princípio constitucional da isonomia fiscal (artigo 150, II) decorre do corolário princípio da igualdade proclamado entre os direitos fundamentais e está formulado através da vedação do tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

O princípio da isonomia, ao proibir a distinção entre iguais, opera sobre outros princípios, como ocorre com a pessoalidade e a graduação segundo a capacidade econômica, numa forma de coibir a distinção entre aqueles que demonstrem possuir as mesmas forças econômicas. Segundo Derzi (1994, p. 199), considerando a Constituição, está o legislador proibido de distinguir: (a) entre iguais contribuintes de mesma capacidade econômica, sendo irrelevantes a raça, a cor, a origem, o sexo e quaisquer outras diferenças preconceituosas, assim como também a ocupação profissional ou a função que exercem; (b) entre todas as pessoas políticas da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Outro princípio constitucional, caracteristicamente tributário, está enunciado através da proibição de confisco (artigo 150, inciso IV), no qual a tributação

muito elevada implica na transferência da propriedade do bem ou direito do contribuinte para o patrimônio estatal. O confisco possui aspectos difíceis de serem resolvidos, que exigem do intérprete a aplicação dos princípios da capacidade contributiva, da razoabilidade e proporcionalidade (CASSONE, 2000, p. 111). Localiza-se em uma zona fronteira com o princípio da capacidade contributiva.

Outros princípios como o da uniformidade geográfica, o da não discriminação em razão da procedência ou destino dos bens, o da territorialidade, entre outros, serão aqui apenas mencionados, para evitar que se perca o enfoque da dissertação, que, neste momento, está voltado para uma região em que a intervenção estatal não pode estar presente: a *incapacidade contributiva do indivíduo*.

### 6.3.1.

#### **Princípio da capacidade contributiva e o mínimo existencial**

No aspecto relativo ao *status negativus* do mínimo existencial, a (in) capacidade contributiva serve como elemento necessário para a limitação da ingerência do Estado sobre o patrimônio do cidadão, considerando o problema da subjetividade no estabelecimento de um padrão qualitativo para as condições mínimas de dignidade e da impossibilidade de se reconhecer um referencial quantitativo para a existência digna.

A capacidade contributiva aparece expressamente na Carta Brasileira como um dos princípios gerais, concebidos pelo sistema tributário nacional (artigo 145, §1º). Em assim sendo, condiciona a atividade legislativa tributária na determinação das hipóteses de incidência, na discriminação dos limites mínimo e máximo, entre os quais, a tributação pode atuar, e na graduação dos impostos, em atendimento às condições pessoais dos sujeitos passivos (COSTA, 2003, p. 33).

Em virtude da generalidade e vagueza da expressão “capacidade contributiva”, aquele princípio sofreu críticas severas quanto à sua validade científica, considerado por alguns juristas como possuidor de conteúdo vazio e indeterminado<sup>4</sup>. Mas, conforme acentua Regina Helena Costa (2003, p. 25), a

---

<sup>4</sup> Costa ressalta o posicionamento de Alfredo Augusto Becker para quem “as palavras ‘capacidade contributiva’ não oferecem um parâmetro para determinar a prestação do contribuinte e para

linguagem jurídica possui traços reveladores de ambigüidade e imprecisão, não significando que os conceitos ou termos por ela empregados careçam de significação determinável; o cientista do direito deve buscar o delineamento dos conceitos jurídicos, independentemente do grau de indeterminação neles contido.

Bom lembrar que um dos traços característicos dos princípios, frente às regras, é a sua indeterminação. Em assim sendo, Tipke (2002, p. 32-33), em réplica às críticas acima referidas, aduz que “o conteúdo do princípio da capacidade contributiva é *indeterminado, mas não indeterminável*”, pois ele é capaz de perguntar e responder com quanto o contribuinte pode contribuir para o financiamento das tarefas do Estado, em virtude de sua renda disponível.

Para fins de sua aferição, o Estado pode identificar as situações reveladoras daquela capacidade, através da identificação dos rendimentos, patrimônio e atividades econômicas do contribuinte, mas, desde que respeitados os direitos individuais e dentro dos requisitos fixados em lei. Essa é uma faculdade dirigida à administração tributária que, no caso brasileiro, insere-se na Constituição da República, em seu artigo 145, §1º, revelando autorizada ingerência em parte da intimidade do indivíduo para fins de identificar a sua capacidade de pagar tributo.

Essa relação entre os direitos individuais e a capacidade contributiva do cidadão é intermediada pelo princípio da igualdade, que também é ínsita àqueles direitos. Ou seja, entre um princípio de justiça fiscal e a liberdade individual reside a igualdade como asseguradora das garantias constitucionais e dos princípios ligados à segurança jurídica, tais como legalidade, anterioridade, irretroatividade. (TORRES, 2006, p. 95).

A concepção pós-positivista de justiça tributária busca o fundamento do princípio da capacidade contributiva nos valores como a igualdade e não mais em uma visão tecnicamente economicista, que esteja vinculada à idéia de que o Estado deve angariar recursos para promover a garantia da justiça social. No modelo de Estado Democrático de Direito, não se trata de saber quanto o Estado necessitará para atingir o seu ideal de justiça social. À luz do princípio ora

---

adequá-la às prestações dos demais; nem dizem se existe e qual seja o limite dos tributos [...] é recipiente vazio que pode ser preenchido pelos mais diversos conteúdos”. E, ainda de forma parecida, mas sem recusar a presença de significado, aquela autora cita a manifestação de Emilio Giardina sobre a discussão: “os princípios tributários fundamentais expressos pelas Constituições modernas não seriam, em definitivo, palavras vazias, privadas de qualquer significado concreto [...] mas seriam formas litúrgicas para pronunciar-se diante do altar do mito da justiça, ao qual é oportuno elevar um pouco de incenso, mas para o qual é suficiente uma verbal oferenda”. *In*: COSTA, 2003, p. 23-24.

estudado, o que interessa é a cota-parte que cada cidadão pode contribuir para a realização das despesas públicas.

Por influência do princípio da igualdade, a capacidade contributiva encerra a idéia de que todos devem contribuir na medida de suas possibilidades econômicas e, assim, as distinções somente são legítimas quando se baseiam na diferença entre as riquezas manifestadas pelos contribuintes (LODI RIBEIRO, 2006, p. 474). O tratamento desigual aos desiguais, como um dos aspectos da igualdade, pode ser estabelecido quando há um modelo de incidência, que leva em consideração as diferenças de riqueza, em evidência nas diversas situações eleitas como suporte de imposição.

Por outro lado, ainda que dois contribuintes estejam nas mesmas situações eleitas, ou seja, em situações hipoteticamente previstas, o princípio, ora estudado, não lhes impõe o mesmo tratamento, uma vez que, aqueles têm direito de sofrer a tributação na medida de sua capacidade econômica (AMARO, 2007, p. 138-139)<sup>5</sup>, numa idéia de aplicação da igualdade material e não somente formal.

Mas, como funciona efetivamente o princípio da capacidade contributiva? Para responder a essa indagação, deve-se ter em mente que, ao elaborar a lei, o legislador não é capaz de identificar, de pronto, a capacidade econômica contributiva de cada pessoa e, por isso, são eleitas situações presuntivas de riqueza, através das hipóteses de incidência (hi) dos tributos.

Relativamente aos impostos pessoais, as hipóteses de incidência estão correlacionadas com algum fenômeno revelador de renda disponível da pessoa, enquanto, nos impostos reais, a situação reveladora possui direta relação com o patrimônio, adotando a lei, como critério, a função social da propriedade, já prevista no rol dos direitos individuais constitucionais<sup>6 7</sup>. Essas incidências

---

<sup>5</sup> Cf. AMARO, 2007, p. 138. “O princípio da capacidade contributiva inspira-se na ordem natural das coisas: onde não houver riqueza é inútil instituir imposto, do mesmo modo que em terra seca não adianta abrir poço à busca de água. Porém, na formulação jurídica do princípio, não se quer apenas preservar a eficácia da lei de incidência (no sentido de que esta não caia no vazio, por falta de riqueza que suporte o imposto); além disso, quer-se preservar o contribuinte, buscando evitar que uma tributação excessiva (inadequada à sua capacidade contributiva) comprometa os seus meios de subsistência, ou o livre exercício de sua profissão, ou a livre exploração de sua empresa, ou o exercício de outros direitos fundamentais, já que tudo isso relativiza sua capacidade econômica”.

<sup>6</sup> A classificação dos impostos em pessoais e reais, considerada não jurídica, mas econômico-financeira, passou a ter relevância a partir da Constituição Brasileira de 1988, em face da redação do seu artigo 145, §1º.

<sup>7</sup> Cf. ATALIBA, 1998, p. 125. “São impostos reais aqueles cujo aspecto material da h.i. limita-se a descrever um fato [...] independentemente do aspecto pessoal [...]. A h.i. é um fato objetivamente

hipotéticas encontram-se avaliadas sob o aspecto objetivo, ou seja, renda e patrimônio do sujeito passivo.

Mas, no aspecto subjetivo, a aferição da capacidade contributiva se vale da generalidade do princípio, aquela mesma abstração que levou alguns críticos a intentarem contra a sua validade científica, já aqui aludida. É nessa característica abstrata que, segundo Torres (2006, p. 94), atuam determinados critérios, considerados por ele como subprincípios, tais como a proporcionalidade, a progressividade, a personalização e a seletividade. É através desses que se abre a possibilidade de concretização do princípio da capacidade contributiva.

Explicando melhor, a *progressividade* impõe que as alíquotas do imposto sejam aumentadas na medida em que seja ampliada a base de cálculo, tal como ocorre com o imposto de renda e o IPTU (imposto sobre a propriedade territorial urbana); a *proporcionalidade*, não prevista expressamente na Carta Constitucional, mas presente na legislação infraconstitucional, que propugna pela presença de alíquotas iguais, para quaisquer valores de base de cálculo, conforme o que ocorre com o imposto de transmissão intervivos; a *personalização*, que oferece a possibilidade de o legislador levar em consideração dados relativos à vida pessoal do contribuinte, podendo encontrar relação com o mínimo existencial, na medida em que, ao se mensurar o tributo são levadas em consideração, no exemplo do imposto de renda, as deduções de despesas médicas, de instrução e com dependentes; e, a *seletividade* que, atrelada aos impostos sobre o consumo, determina que as alíquotas sejam crescentemente graduadas na razão inversa da essencialidade dos produtos.

Dentro do tema da capacidade contributiva, a expressão “sempre que possível” oferece controvérsias, uma vez que muitos estudiosos entendem que a ressalva se refere ao caráter pessoal dos impostos, enquanto outros acreditam que está relacionada com a própria observância daquele princípio<sup>8 9 10</sup>. Quaisquer que

---

considerado, com abstração feita das condições jurídicas do eventual sujeito passivo [...]. São impostos pessoais, pelo contrário, aqueles cujo aspecto material da h.i. leva em consideração certas qualidades, juridicamente qualificadas, dos possíveis sujeitos passivos [...] para estabelecer diferenciações de tratamento legislativo, inclusive do aspecto material da h.i.”

<sup>8</sup> Cf. TORRES, 2005b, p. 309. A ressalva significa que a Constituição concedeu ao legislador alguma margem de liberdade na aferição da efetiva capacidade de pagamento do tributo pelo contribuinte, por razão de inconveniências de política fiscal ou de impossibilidades fáticas.

<sup>9</sup> Cf. BALEEIRO *apud* COSTA, 2003, p. 91. A expressão “sempre que possível” refere-se ao duplo critério de personalização e graduação pela capacidade contributiva, significando que a regra é impositiva a todos os casos, com exceção daqueles em que se depare com a impossibilidade prática de se submeter determinado tributo aos dois critérios

sejam as posições, a interpretação final deve levar em conta a análise sistemática constitucional, entendendo que, por ser um princípio dirigido em benefício do contribuinte, é nesse sentido que deve ser interpretado.

Balizando os dois entendimentos, aduz Costa (2003, p. 91-92), que a cláusula “sempre que possível” parece despicienda, uma vez que o Direito somente atua no campo da possibilidade. Para a autora, a ressalva refere-se aos dois aspectos do princípio: no primeiro, relativo ao caráter pessoal, a expressão “sempre que possível” quer dizer que “sempre que a estrutura do aspecto material da hipótese de incidência tributária o comporte”, ou seja, a personalização dos impostos está condicionada à viabilidade jurídica de se considerar a situação individual do sujeito passivo; no segundo, relativo ao aspecto da graduação, a ressalva orienta o legislador para a adoção de critério na definição da base de cálculo e da alíquota relacionados aos fatos reveladores de riqueza.

O princípio da capacidade contributiva do cidadão implica no estabelecimento de um patamar mínimo, uma faixa inicial, a partir da qual há possibilidade da intervenção do poder de tributar e, no outro extremo, uma zona limítrofe que indica até onde a ingerência estatal tributária pode ir. As condições básicas necessárias a uma vida digna estão compreendidas abaixo da linha inicial, ou seja, aquém do extremo sul da capacidade contributiva, enquanto, acima do extremo norte, a ingerência estatal, se ocorrer, será considerada excessiva ou confiscatória<sup>11</sup>.

A relação da capacidade contributiva com o mínimo existencial é de exclusão, ou seja, ela não está onde aquele se encontra. Devem ser identificadas, primeiro, as condições necessárias para uma vida digna, o seu conteúdo qualitativo, as margens de sua segurança e a sua realização. Somente após, encontra-se o Estado autorizado a intervir, por meio da atuação tributária. Dessa forma, o mínimo existencial pode ser encontrado na faixa de incapacidade contributiva, região onde não há qualquer revelação de riqueza justificadora da imposição tributária.

---

<sup>10</sup> Cf. YAMASHITA *apud* TIPKE & YAMASHITA, 2002, p. 53. A expressão “sempre que possível” para a questão da personalização e, quanto à eficácia do princípio, entende que “só quando impossível é que o legislador pode deixar de atender à capacidade contributiva.

<sup>11</sup> Cf. TORRES, 2005b, p. 304. A capacidade contributiva está sujeita às seguintes limitações constitucionais: (a) quantitativas, que atuam no plano vertical, repelindo a tributação excessiva e o mínimo existencial; e, (b) qualitativas, que agindo no plano horizontal, asseguram ao contribuinte a garantia contra as discriminações arbitrárias e os privilégios odiosos concedidos a terceiros.

Ressalte-se, no entanto, que, muito embora possa o cidadão encontrar-se em uma situação intributável, essa condição não lhe dispensa das obrigações que não estejam relacionadas ao pagamento do tributo. Essas obrigações<sup>12 13</sup> se constituem por formalidades, entre as quais consta o dever procedimental do contribuinte de informar ao fisco as suas atividades econômicas, o seu patrimônio, as movimentações financeiras, ou seja, tudo quanto for passível de revelação de riqueza, exigências essas que variam, a depender da modalidade tributária<sup>14</sup>. A condição de incapacidade contributiva do cidadão não impede e não deslegitima a atuação fiscalizadora do Estado, desde que haja respeito aos direitos fundamentais. As informações colhidas sobre as atividades econômicas e laborais ou a falta destas são um grande instrumento para o Estado identificar as situações que permitem concluir pela existência ou não de capacidade contributiva do cidadão, no sentido da aplicação material daquele princípio.

Alfredo A. Becker (1972, p. 452-455) adverte que a capacidade contributiva sofre restrições ao seu conceito. A primeira delas reside no fato de ser excluída a noção de capacidade contributiva global, que é o montante da riqueza (renda e capital) de alguém em relação à totalidade dos tributos, pois, no mundo jurídico, a relação entre a carga tributária suportada pelo contribuinte e o montante de sua riqueza é sempre avaliada, levando-se em consideração cada tributo isoladamente; a segunda constrição é o fato de que a riqueza do contribuinte que está sendo relacionada ao tributo singular não é a totalidade dela, mas um fato-signo presuntivo de renda ou capital; a terceira constrição para o autor refere-se aos elementos presuntivos de renda e capital acima do mínimo indispensável. Essa presunção leva o legislador a criar isenções tributárias para o resguardo do mínimo existencial, já que a hipótese de incidência, por si só, não faz presumir renda ou capital acima daquele mínimo indispensável.

---

<sup>12</sup> Segundo o artigo 113 do Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172/1966), a obrigação tributária é principal ou acessória. A principal tem por objeto o pagamento do tributo ou penalidade pecuniária; na acessória, o objeto são as prestações, positivas ou negativas, previstas por lei, no interesse da arrecadação ou fiscalização dos tributos. Para conferir a imprecisão técnica da expressão “obrigação acessória”, recomenda-se consultar: CARVALHO, 1991, p. 194.

<sup>13</sup> Cf. DERZI *apud* BALEEIRO, 1999, p. 702. A obrigação acessória do direito tributário difere da do direito civil. No direito tributário, a obrigação acessória possui independência em relação à principal, nascendo de hipótese própria e somente se extingue nos casos previstos em lei.

<sup>14</sup> No imposto de renda, por exemplo, até os isentos do seu pagamento devem apresentar declaração daquela sua condição, sob pena de cancelamento de sua inscrição no cadastro das pessoas físicas da Receita Federal.

Esse posicionamento de Becker não faz concluir que a existência de um mínimo existencial esteja condicionada à previsão legal de situações presumidas de incapacidade contributiva, já que aquele é pré-existente à atividade legislativa. O que se deve entender das lições daquele autor, expressas ainda antes da vigente Constituição Brasileira, é que a lei instituidora do tributo será inconstitucional, se não prever faixas de isenções, para que sejam resguardadas as condições mínimas, indispensáveis à vivência com dignidade<sup>15</sup>. A omissão do legislador ordinário “acarretará a inconstitucionalidade de lei tributária, se a hipótese de incidência do tributo, por si mesma, não constituir fatos-signos presuntivos de renda ou de capital acima do mínimo indispensável” (BECKER, 1972, p. 455).

Muito ainda haveria de se dizer sobre o princípio da capacidade contributiva, que não se esgota em pequenas linhas, mas privilegiou-se a sua correlação (ou falta dela) com o mínimo existencial, para atender à finalidade da presente dissertação. De outro modo, porém, o assunto não está encerrado, uma vez que voltará a ser mencionado, quando do exame das espécies tributárias específicas, nas quais se depara com a efetivação do mínimo existencial, em casos de revelada incapacidade contributiva tributária, que pode ser afrontada por uma desproporcional carga tributária.

#### **6.4.**

#### **A evolução da carga tributária brasileira**

A análise da evolução da carga tributária brasileira serve ao propósito de demonstrar como vem funcionando a política arrecadatória e sua incursão na parcela referente ao mínimo existencial. Em outras palavras, através do desempenho da carga tributária, poder-se-á verificar uma das hipóteses da presente pesquisa, que é a insurgência estatal na parcela de incapacidade contributiva do cidadão, como uma forma de desrespeito ao *status negativus* do indivíduo. Essa interferência do Estado pode dar-se, não somente através de uma

---

<sup>15</sup> É importante ter cuidado com as denominações, pois tecnicamente isenção e imunidade tributárias não são expressões sinônimas e não advêm da mesma fonte normativa. A isenção está assentada na lei em sentido estrito; as imunidades possuem sede constitucional. Porém, embora o mínimo existencial esteja axiologicamente vinculada aos direitos fundamentais, a sua garantia por vezes vem descrita na lei ordinária ou complementar, como orientações legislativas à atuação da administração pública, através de isenções ou outras formas desonerativas, não significando que isso desvirtue a natureza de suas raízes.

elevação da carga tributária, mas também através da forma não isonômica de sua distribuição.

Outro aspecto a ser considerado é a questão da utilização dos recursos, advindos da arrecadação tributária, pois, quanto mais eficiente for a aplicação do dinheiro público, tanto menos precisará o cidadão de utilizar de seus próprios recursos para atender às suas necessidades e às de sua família, como educação, saúde e, assim, uma carga tributária poderá não ser considerada elevada, se cumpridos os fins precípuos da cobrança tributária.

Certamente, há de ser levado em conta o fato que, cada país possui um padrão de renda próprio e um nível diferente de acessibilidade aos serviços públicos, pois, existem sociedades nas quais a preocupação imediata reside na simples subsistência do cidadão, enquanto outras estão no estágio de promoção das garantias de vida digna e, ainda, algumas que já ultrapassaram essas faixas mínimas e revelam um grau de aprimoramento das condições humanas e de maximização dos direitos sociais.

Assim, o nível da carga tributária não pode ser entendido como um conceito absoluto, pois, o percentual encontrado entre a relação do Produto Interno Bruto (PIB) com a arrecadação pode ser considerado alto em uma sociedade e baixo em outra, a depender das provisões públicas de bens e das capacidades de contribuir, existentes em cada realidade.

Nesse ponto, poder-se-ia perquirir sobre qual é a relação existente entre a carga tributária e as condições de vida digna do indivíduo. E, mais além, como é realizada a medida dessa relação.

Aqui, já se teve oportunidade de afirmar que o mínimo existencial não se expressa quantitativamente, mas, ao contrário, qualitativamente. Portanto, esse é o critério que será utilizado para avaliar: (1º) a relação entre a carga tributária e as condições de vida digna da pessoa; (2º) a medida na qual se dá essa relação. O tratamento, que o Estado está oferecendo ao mínimo existencial, nos aspectos positivo e negativo, pode ser apontado através da relação entre a força do dispêndio e do sacrifício do cidadão, de um lado, e a contraprestação em serviços essenciais, de outro.

Dessa forma, vale ressaltar os pressupostos elementares e justificadores da tributação e, eventualmente, de uma carga tributária racionalmente elevada. Em primeiro lugar, o Estado não possui fim em si mesmo, mas existe em função da

pessoa; em segundo lugar, o Estado, através de suas instituições, deve respeito aos princípios constitucionais, figurando a dignidade da pessoa humana como princípio-fundamento; em terceiro lugar, entre os vários objetivos da República Federativa do Brasil, está a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; em quarto lugar, a justiça e a solidariedade também são aspectos que devem permear a tributação; em quinto lugar, uma tributação justa e solidária pressupõe a igualdade no tratamento fiscal e a colaboração de todos, na medida de sua capacidade contributiva; e, em sexto e derradeiro lugar, os recursos, advindos da tributação, devem ser racionalmente utilizados em prol do cidadão, preferencialmente na manutenção das condições essenciais básicas para uma vida digna.

Será possível a aceitação de uma elevada e crescente carga tributária, desde que esta venha acompanhada dos pressupostos acima citados e desde que caminhe no mesmo sentido da maximização dos direitos a prestações. O que não é admissível, dentro do modelo constitucional brasileiro adotado, é que a elevação da carga tributária se dê em sentido inverso ao rumo tomado pelas políticas sociais prestacionais, numa desproporção entre o sacrifício do contribuinte e a contraprestação dos serviços públicos essenciais.

Assim, o exame do comportamento da carga tributária nos últimos anos no Brasil será confrontado com a medida de capacidade contributiva do cidadão em face dos indicadores sociais que apontam para uma menor ou maior qualidade de vida de sua população.

A forma utilizada para a identificação da carga tributária de uma economia é feita através da relação direta entre a arrecadação oriunda dos tributos e a riqueza total produzida no país, essa conhecida como PIB – Produto Interno Bruto.

Desde meados do século passado, a carga tributária apresentou tendência à elevação. Em 1950, a carga tributária brasileira era de 14,4% (quatorze vírgula quatro por cento) do PIB; em 1960, de 17,4% (dezessete vírgula quatro por cento); em 1970, de 26,0% (vinte e seis por cento); em 1980, de 24,5% (vinte e quatro vírgula cinco por cento); em 1990, de 28,8% (vinte e oito vírgula oito por cento); de 34,1% (trinta e quatro vírgula um por cento) em 2001 (Tabela nº. 1).<sup>16</sup> As cargas tributárias para os anos de 2002, 2003, 2004 e 2005, são

---

<sup>16</sup> Cf. AFONSO, 2002, p. 2. Dados levantados por integrantes da equipe da Área de Assuntos Fiscais e de Emprego (AFE) do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

respectivamente, 35,86% (trinta e cinco vírgula oitenta e seis por cento), 34,88% (trinta e quatro vírgula oitenta e oito por cento), 35,91% (trinta e cinco vírgula noventa e um por cento) e de 37,37% (trinta e sete vírgula trinta e sete por cento) do PIB.<sup>17 18</sup>

Tabela nº. 1: Evolução da carga tributária global – 1947/2001

Ano	Carga	Ano	Carga	Ano	Carga	Ano	Carga
<b>1947</b>	13,8	<b>1961</b>	16,4	<b>1975</b>	25,2	<b>1989</b>	24,1
<b>1948</b>	14,0	<b>1962</b>	15,8	<b>1976</b>	25,1	<b>1990</b>	28,8
<b>1949</b>	14,4	<b>1963</b>	16,1	<b>1977</b>	25,6	<b>1991</b>	25,2
<b>1950</b>	14,4	<b>1964</b>	17,0	<b>1978</b>	25,7	<b>1992</b>	25,0
<b>1951</b>	15,7	<b>1965</b>	19,0	<b>1979</b>	24,7	<b>1993</b>	25,8
<b>1952</b>	15,4	<b>1966</b>	20,9	<b>1980</b>	24,5	<b>1994</b>	29,8
<b>1953</b>	15,2	<b>1967</b>	20,5	<b>1981</b>	25,3	<b>1995</b>	29,4
<b>1954</b>	15,8	<b>1968</b>	23,3	<b>1982</b>	26,3	<b>1996</b>	29,1
<b>1955</b>	15,0	<b>1969</b>	24,9	<b>1983</b>	27,0	<b>1997</b>	29,6
<b>1956</b>	16,4	<b>1970</b>	26,0	<b>1984</b>	24,3	<b>1998</b>	29,6
<b>1957</b>	16,7	<b>1971</b>	25,3	<b>1985</b>	24,1	<b>1999</b>	31,7
<b>1958</b>	18,7	<b>1972</b>	26,0	<b>1986</b>	26,2	<b>2000</b>	32,7
<b>1959</b>	17,9	<b>1973</b>	25,0	<b>1987</b>	23,8	<b>2001</b>	34,1
<b>1960</b>	17,4	<b>1974</b>	25,1	<b>1988</b>	22,4		

Fonte: Afonso et alli (1998), com atualização dos dados para os anos de 1997 a 2001, cujo cálculo foi realizado pela AFE/BNDES. (AFONSO, 2002)

A crescente escalada da carga tributária, porém, não é a questão mais grave. Preocupa, sobretudo, o modo como vem sendo distribuído o seu ônus e, principalmente, como a estrutura tributária afeta o mínimo existencial, através da incidência sobre o consumo e a renda do contribuinte.

Assim, nas próximas linhas, será visualizada a forma como cada uma dessas duas incidências está impactando a (in) capacidade contributiva do cidadão, com ênfase apenas aos tributos que possam mais diretamente afetar aquela sua condição, desprezando os demais, para não perder o foco sobre o mínimo existencial. Antes, vale explicar que a carga tributária sobre o patrimônio não será

<sup>17</sup> Dados levantados pela Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <<http://www.receita.federal.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2008.

<sup>18</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizou ajustes no cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) e modificou a metodologia do cálculo da arrecadação tributária, impossibilitando, assim, uma análise comparativa entre a carga tributária daquele ano com a série elaborada nos anos anteriores. Em razão, portanto, da incomparabilidade das análises, o índice de 2006 não será considerado nesta dissertação. Por sua vez, a informação relativa ao ano de 2007 não foi consolidada até o momento por nenhum instituto econômico nacional e, assim, não se tem conhecimento de sua relação com o PIB e da metodologia a ser utilizada para o seu cálculo.

objeto de análise, em razão de sua pequena participação na arrecadação tributária ao nível nacional e da descentralização das legislações estaduais e municipais, referentes aos impostos sobre o patrimônio de suas competências<sup>19</sup>.

#### 6.4.1.

##### **Sobre o consumo**

Mensurar a tributação sobre o consumo não é tarefa fácil, uma vez que a estrutura tributária brasileira, naquela incidência, compreende não somente os impostos sobre o valor agregado, mas os demais tributos cumulativos, que, praticamente, inviabilizam o conhecimento da parcela do preço do produto, que foi efetivamente tributada, ao fim do processo produtivo (RODRIGUES, 1998, p. 10).

A incidência sobre o consumo acaba por sacrificar as classes menos favorecidas e os trabalhadores. Do estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na Pesquisa do Orçamento Familiar (POF) (1995-1996)<sup>20</sup>, pode-se constatar que as pessoas que receberam até dois salários mínimos mensais em 1996 gastaram 26,5% (vinte e seis vírgula cinco por cento) de sua renda apenas com tributos indiretos, enquanto, pela mesma incidência, as que perceberam mais de trinta salários mínimos no mesmo período consumiram 7,3% (sete vírgula três por cento) de sua renda.

---

<sup>19</sup> Conf. Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal - Unafisco, o imposto territorial rural – ITR foi responsável por uma péfria arrecadação, no período posterior a 1996, com uma variação negativa de 33,7% (trinta e três vírgula sete por cento) até dezembro de 2005, muito abaixo do potencial para um país de grande concentração de terra, ocorrendo um abandono do imposto como instrumento de desestímulo ao uso da terra como reserva de valor. Disponível em: <[http://unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

<sup>20</sup> A POF é uma pesquisa domiciliar por amostragem, que investiga informações sobre características de domicílios, famílias, moradores e principalmente seus respectivos orçamentos, isto é, suas despesas e recebimentos. Busca mensurar, a partir de amostras representativas de uma determinada população, a estrutura de gastos (despesas), os recebimentos (receitas) e as poupanças desta população. Entre os objetivos da pesquisa estão: atualizar as estruturas de ponderações dos índices de preços ao consumidor, produzidos pelo IBGE e outras instituições; traçar os perfis de consumos das famílias; atender às demandas relacionadas ao cálculo do Produto Interno Bruto, no que diz respeito ao consumo das famílias e ao planejamento econômico e social. A realização da pesquisa tem duração de doze meses de coleta no campo. As duas últimas POF's compreenderam os períodos de 1995-1996 e 2002-2003. A abrangência geográfica das pesquisas deu-se no perímetro urbano das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia e Distrito Federal. Outras informações disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/população/condicao/vida/Pof/default.shtm>>. Acesso em: 15 dez.2007.

A atualização das informações feitas pela FIPE (Fundação do Instituto de Pesquisas Econômicas), com dados da POF de 2002-2003, demonstra que as pessoas que perceberam até dois salários mínimos tiveram 45,8% (quarenta e cinco vírgula oito por cento) de sua renda, comprometida com os tributos indiretos, enquanto aquelas que receberam trinta salários mínimos gastaram 16,4% (dezesesseis vírgula quatro por cento) de sua renda (tabela nº. 2).

Tabela nº. 2: Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e em 2004

Renda Mensal familiar	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	5,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et alli (2000); SRF "A progressividade no Consumo Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

\*Tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, Cofins (indiretos); IR, contribuições trabalhistas, IPVA (diretos); ISS, M. Zockun (Coord.), Simplicando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado, São Paulo, Fipec, 2005.

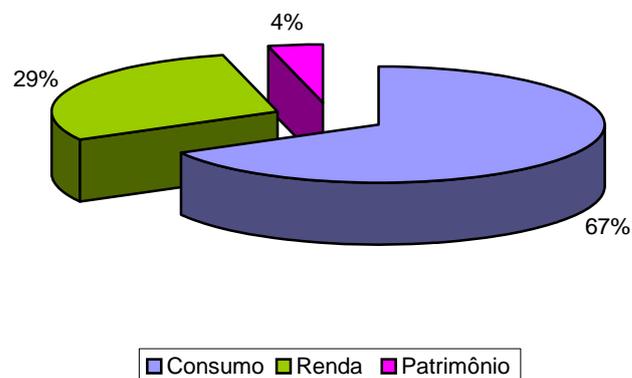
Fonte: UNAFISCO.

Disponível em: < [http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2007.

No Brasil, a tributação sobre o consumo representa mais de 2/3 (dois terços) da carga tributária, o que representa um percentual de 67% (sessenta por cento), que, agregando à tributação sobre a renda de 10,9% (dez vírgula nove por cento),

totaliza 78,1% (setenta e oito vírgula um por cento) dos tributos pagos pelos consumidores e trabalhadores assalariados (gráfico nº. 1).

Gráfico nº. 1: Carga tributária por bases de incidência



Fonte: Confaz, IBGE, SRF, STN

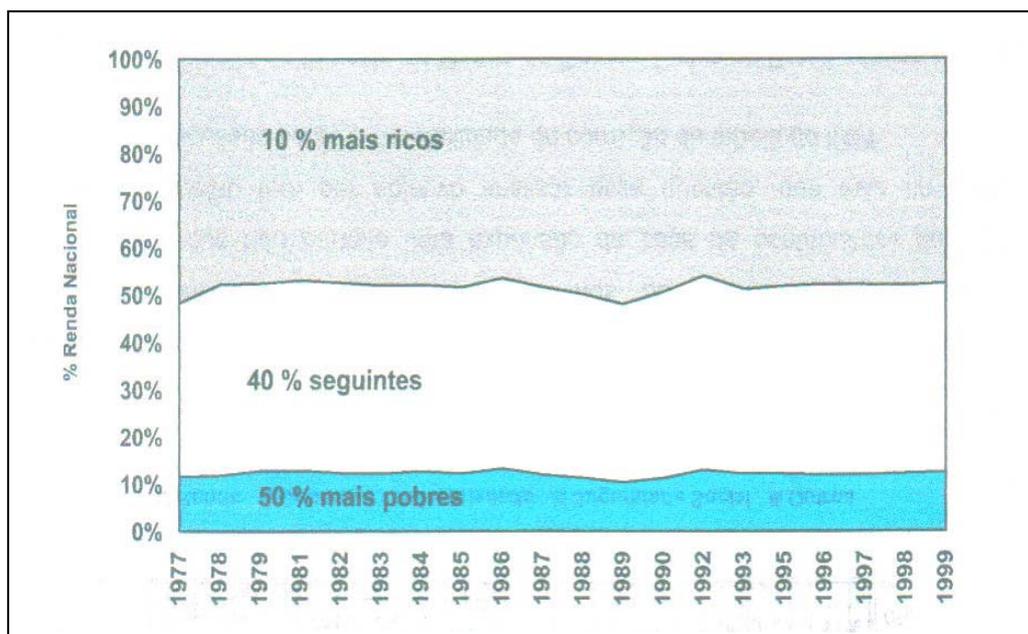
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical<sup>21</sup>

Uma carga tributária, que possui como alvo primordial o consumo, torna-se perversa com a camada mais pobre da sociedade. A tributação sobre o consumo onera o produto, desestimula a produção, reduz a oferta de emprego, concentra a renda e, como efeito colateral de tudo isso, prejudica o crescimento econômico do país, irradiando a pobreza. Quando isso acontece, a capacidade de consumo das pessoas de média e baixa renda é atingida, acabando tudo em um grande círculo vicioso. Nesse cenário, a tributação no Brasil tem prestado serviço a uma grande concentração de renda, onde mais de 50% (cinquenta por cento) desta, em âmbito nacional, encontra-se nas mãos de apenas 10% (dez por cento) de mais ricos (gráfico nº. 2).

---

<sup>21</sup> Cf. Unafisco. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008

Gráfico nº. 2: Brasil – distribuição da renda por faixas – 1977-1999



Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical.<sup>22</sup>

O tributo indireto é caracteristicamente regressivo. Essa regressividade causa maior impacto sobre a pobreza, através da tributação do ICMS, PIS e COFINS<sup>23</sup> nos produtos alimentícios da cesta de consumo. Pela análise da POF (1995-1996), considerando a incidência daqueles tributos indiretos na cesta elaborada pela Comissão Econômica para a América Central e o Caribe (CEPAL)<sup>24</sup>, o gasto com alimentação dos produtos selecionados correspondeu, na média das capitais brasileiras, a mais de 70% (setenta por cento) do total do gasto das famílias com alimentação. Além disso, o valor médio da carga tributária daqueles tributos indiretos sobre os produtos da cesta foi de 14,1% (quatorze

<sup>22</sup> Cf. Unafisco. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

<sup>23</sup> ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, de competência estadual); PIS (Programa de Integração Social, de competência federal); COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, de competência federal).

<sup>24</sup> Cf. MAGALHÃES, 2001. Entre os trinta e nove grupos de alimentos da lista da CEPAL, trinta e dois foram considerados para estimação da carga tributária, quais sejam: açúcar, arroz, banana, batata, café e similares, carne, carne de porco, cebola, couve e repolho, embutidos e enlatados, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, frango e galinha, gordura de porco, laranja e limão, leite fresco, leite industrializado, macarrão, mandioca, margarina, milho, óleos e azeites, outras carnes, outras frutas, outras hortaliças, ovos, pão e biscoitos, peixe, queijo e similares, temperos e tomate. A CEPAL é uma das comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU), criada para coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, coordenar as ações encaminhadas para sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si, como com as demais nações do mundo.

vírgula um por cento) no conjunto dos domínios urbanos pesquisados, sendo: 18,2% (dezoito vírgula dois por cento) em Fortaleza; 17,1% (dezessete vírgula um por cento) em Brasília; 13,3% (treze vírgula três por cento) em Belo Horizonte; 14% (quatorze por cento) em Belém; e, 11% (onze por cento) em São Paulo. (gráfico nº. 3 - anexo).

Evidencia-se um considerável caráter regressivo da tributação indireta sobre o consumo alimentar, em relação à renda, pois, os tributos indiretos pagos nos produtos da cesta são sempre superiores a 7% (sete por cento) do rendimento “per capita” para as famílias com renda mensal de até dois salários mínimos e menor do que 2% (dois por cento) para as famílias com renda média entre dez e quinze salários mínimos (gráfico nº. 4 - anexo).

Portanto, a incidência tributária sobre a alimentação é onerosa para as classes de renda mais baixa, atuando de forma regressiva sobre a população pobre, o que dificulta a melhoria do perfil distributivo do país (MAGALHÃES, 2001, p. 15). Não tendo havido mudança na estrutura tributária do Brasil, essa é uma situação instalada, até os dias de hoje.

Em se tratando de condições básicas de alimentação do indivíduo, a regressividade dos impostos indiretos é uma forma de incursão no mínimo existencial, que deveria estar alijado da tributação, a fim de garantir o “*status negativus*” que lhe é próprio.

#### **6.4.2.**

##### **Sobre a renda**

A renda do trabalhador é basicamente tributada pelo imposto de renda, contribuições para a seguridade social e Fundo de Garantia Tempo de Serviço (FGTS). Esses dois últimos não preocupam muito para o tema da evolução da carga tributária, tendo em vista a invariabilidade de seu impacto junto à renda do trabalhador.

O contrário, porém, se dá com o Imposto de Renda, pois, ao longo das últimas décadas, a estrutura desse imposto não vem privilegiando os trabalhadores, mas apenas os detentores de capital. Ademais, a correlação desse imposto com a (in) capacidade contributiva do cidadão é mais facilmente sentida, não somente por sua incidência direta sobre a renda do trabalhador, mas em face

da eleição dos parâmetros estabelecidos para os limites de isenção e descontos referentes às despesas médicas, de instrução e com dependentes.

No exercício de 1986, havia doze faixas que previam alíquotas progressivas variáveis de 5% (cinco por cento) a 60% (sessenta por cento). Em 1997, o modelo foi modificado para duas faixas, cuja alíquota mínima subiu para 15% (quinze por cento) e a máxima decresceu a 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento)<sup>25</sup>. A mudança trouxe alívio para a camada mais rica da população, ao mesmo tempo em que onerou mais profundamente os contribuintes de menor renda.

Estima-se que, no período de 1996 a 2002, a carga tributária do imposto de renda sobre o trabalho tenha crescido 16% (dezesseis por cento). Por outro lado, a tributação sobre o capital, oriunda do imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ) e sobre a contribuição sobre o lucro líquido (CSLL) das empresas, evoluiu 10% (dez por cento).

As políticas tributárias relativas ao imposto de renda caminham afrontando o mínimo existencial durante um bom tempo e persistem até o momento. Trata-se do congelamento da tabela do imposto no período compreendido entre 1996 a 2001. As correções realizadas a partir daquele ano foram parciais, uma vez que não consideraram a inflação ocorrida em todo o período, causando uma defasagem ainda não recuperada pelo cidadão.

O congelamento da tabela de isenção do imposto de renda é uma forma de se incluir em mais pessoas dentro do universo de contribuintes daquele tributo, que estariam isentas, se houvesse a compensação dos índices inflacionários. O limite de isenção em 1995 correspondia a 10,48 (dez vírgula quarenta e oito) salários mínimos. Já em 2005, quem percebeu mais de 3,88 (três vírgula oitenta e oito) salários mínimos, se tornou um contribuinte do imposto de renda, em virtude da política de congelamento praticada pelo governo federal<sup>26</sup> (tabela nº. 3 - anexo). Da mesma maneira ocorre com a não atualização monetária das parcelas

---

<sup>25</sup> Conf. dados divulgados pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - Unafisco. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

<sup>26</sup> Cf. Unafisco, além de todas essas distorções referentes à tributação da renda do trabalhador, a legislação infraconstitucional favoreceu fortemente a renda do capital. Exemplos: redução da alíquota do IRPJ de 25% (vinte e cinco por cento) para 15% (quinze por cento) e do adicional sobre os lucros; autorização para as empresas remunerarem com juros o seu capital próprio, com redução do imposto de renda e a contribuição sobre o lucro líquido; isenção de imposto de renda na distribuição dos lucros e dividendos das empresas; isenção da tributação na remessa de lucros e dividendos ao exterior. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

referentes às deduções do imposto, referentes à educação, saúde e com dependentes, que configura uma forma indireta de aumento da carga tributária sobre o cidadão.

A parcela de isenção do imposto de renda, bem como as relativas às deduções, existe para a proteção do mínimo indispensável à sobrevivência do indivíduo, em atendimento ao princípio da (in) capacidade contributiva. Quando não há a correção daquelas parcelas, ocorre a intervenção estatal no “*status negativus*” do cidadão, revelando um desrespeito ao mínimo existencial.

Enquanto perdurar aquela situação de defasagem, causada pelos efeitos da inflação, que ocorreu no período de congelamento da tabela do imposto de renda e de suas deduções, encontra-se a União, que detém a competência tributária para a instituição do imposto de renda, na posição de infratora das normas constitucionais que amparam o mínimo existencial.

#### **6.4.3.**

#### **Carga tributária de outros países: análise comparativa inviável**

Uma pesquisa mais atenta aponta para uma natural dificuldade de se realizar uma comparação entre a carga tributária global entre os países, sem que se incorra em erro quanto às conclusões, uma vez que a mensuração da carga tributária, conforme já se teve oportunidade de afirmar, não é absoluta, mas relativa às condições políticas, econômicas, sociais, históricas, que caracterizam cada sociedade. Melhor dizendo, uma carga tributária superior em um país não importa necessariamente em que, naquela sociedade, a carga tributária seja alta.

Ademais, uma elevada carga tributária, por mais contraditório que pareça, não significa uma alta arrecadação, considerando que, em países nos quais não se conta com uma eficiente máquina administrativa fiscalizadora, um insuportável índice de sonegação fiscal pode comprometer a eficácia da arrecadação.

Por esses motivos, optou-se por não praticar uma análise comparativa entre as cargas tributárias do Brasil com os outros países, mas se ater, tão somente, e de forma concisa, à demonstração da estrutura tributária em algumas sociedades, no que tange à sua base de incidência.

No Brasil, conforme já verificado, o grosso da arrecadação advém dos tributos incidentes sobre o consumo, revelando uma forte regressividade em sua

estrutura tributária. Nos países mais desenvolvidos, a tributação sobre o consumo não é a primordial. Analisando-se a composição da carga tributária do Brasil, México, Reino Unido, França, Japão e Estados Unidos, pode-se traçar comparações, acerca de como o desenvolvimento do país possui relação direta com a sua base tributária (gráfico nº. 5 – anexo).

Enquanto no Brasil e no México, o consumo é responsável, respectivamente, por 48% (quarenta e oito por cento) e 52% (cinquenta e dois por cento) de toda a arrecadação, nos Estados Unidos e no Japão, aquela incidência implica em 16% (dezesesseis por cento) e 19% (dezenove por cento), respectivamente.

Por outro lado, a incidência tributária sobre a renda é a maior responsável pela arrecadação, tanto nos Estados Unidos, 49% (quarenta e nove por cento), quanto no Reino Unido, 38% (trinta e oito por cento).

Esse fato pode ser explicado pela imensa concentração da renda, existente nos países em desenvolvimento, como o Brasil e o México, restringindo a base tributável a uma pequena parcela da população, ao contrário do que ocorre com a tributação sobre o consumo, de característica regressiva. As evidências empíricas demonstram que os países desenvolvidos já abandonaram a idéia de manter sua estrutura tributária, condicionada primordialmente à incidência sobre o consumo, contrariamente ao que se tem promovido no Brasil.

O modo como a tributação está alicerçada neste país se apresenta como um fator de agravamento dos níveis de desigualdade social, presentes na realidade brasileira, o que faz concluir pela existência de uma correlação entre a estrutura tributária e os índices de pobreza empiricamente verificáveis na sociedade.

## **6.5.**

### **Uma fotografia da realidade social brasileira**

Após a avaliação dos números relacionados à carga tributária nacional, apresenta-se relevante uma visão fotográfica da realidade brasileira, no tocante aos indicadores sociais.

A pobreza e a desigualdade figuram entre os maiores problemas enfrentados pela população, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. A segurança representa um grande entrave à tranquilidade do cidadão; o analfabetismo ainda

está longe de ser solucionado; a mortalidade infantil encontra-se em índices inaceitáveis; e, as condições dignas de moradia permanecem apenas como promessas de campanhas eleitorais.

Esse cenário revela um Brasil cheio de contrastes, pois, o país possui riquezas naturais incomparáveis, com uma estratégica localização geográfica, possuindo imensas terras cultiváveis, clima propício a diversas culturas, manancial de água consumível, além de estar perto de alcançar autonomia petrolífera e energética. Mas, por outro lado, a população menos abastada não se beneficia dessas condições, muito embora possa ser identificada alguma evolução nos indicadores sociais.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>27</sup> levou ao conhecimento público um ‘radar social’<sup>28</sup>, editado no ano de 2006, que consiste em um relatório das dificuldades encontradas pelos cidadãos brasileiros, nos anos de 2001 a 2004, nos quesitos: trabalho, renda, educação, saúde, moradia e segurança. Aquele recente relatório traz índices reveladores de como se encontram as condições de vida do país naqueles aspectos, a seguir examinados.

### **6.5.1.**

#### **Trabalho**

No mercado de trabalho brasileiro, os principais problemas enfrentados pela população são o desemprego, a informalidade, a desproteção previdenciária, a baixa renda média real, a discriminação por sexo, idade e raça e o trabalho infantil.

A taxa de desemprego, considerada ainda muito elevada, encontra-se no patamar de 9% (nove por cento), apresentando diferenciações entre os sexos e raça, sendo que as mulheres e os negros estão entre os maiores desempregados.

A taxa de desemprego aumentou em alguns estados do Nordeste, do Norte e no Distrito Federal, sendo que os maiores percentuais de desemprego são identificados nos estados de grandes regiões metropolitanas, como São Paulo, Rio

---

<sup>27</sup> O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, na formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento, através de pesquisas e estudos sociais e econômicos.

<sup>28</sup> O “radar social” pode ser conferido no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/radar2006>>.

de Janeiro e Distrito Federal. O nível de renda média dos trabalhadores é considerado baixo, embora o ano de 2004 tenha encerrado um período de sete anos consecutivos (1995/2003) de queda nos rendimentos reais (tabela nº. 4 – anexo).

A informalidade, composta pelo total dos trabalhadores assalariados sem carteira assinada e pelos trabalhadores autônomos, apresenta o índice de 47% (quarenta e sete por cento) da mão-de-obra ocupada, o que ocasiona uma considerável desproteção previdenciária.

A renda média dos trabalhadores ocupados, entre eles os assalariados com e sem carteira assinada e os trabalhadores autônomos, era de R\$675,80 (seiscentos e setenta e cinco Reais e oitenta centavos) em 2004, com taxas variáveis entre os estados. Alagoas é o estado que apresenta a menor renda média dos trabalhadores ocupados, enquanto o Distrito Federal ocupa o primeiro lugar, com o dobro da renda média nacional.

A discriminação no mercado de trabalho demonstra uma situação desprivilegiada para as mulheres e os negros, em termos de probabilidade de ocupação e de remuneração. Os homens, em 2004, auferiram em média uma remuneração 60% (sessenta por cento) maior que as mulheres, enquanto os brancos apresentaram uma média remuneratória 100% (cem por cento) maior que os negros.

O trabalho infantil é por demais elevado no país. Em 2004, um milhão e setecentas mil crianças entre dez e quatorze anos trabalhavam e outras cento e oitenta e uma mil estavam à procura de trabalho, apresentando uma tendência de queda nacional, exceto nas regiões Centro-oeste, Norte e alguns estados do Nordeste.

### **6.5.2.**

#### **Renda**

A pobreza e a desigualdade entre os indivíduos diminuíram no período compreendido entre 2001 e 2004, mas ainda revela uma situação preocupante. A análise compreende dois patamares: a indigência e a pobreza. A primeira é definida como uma situação de extrema pobreza, referindo-se à parcela da população que sobrevive com menos de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário-mínimo

domiciliar mensal *per capita*. Já a pobreza, propriamente dita, está relacionada às condições daqueles que vivem com rendimentos entre  $\frac{1}{4}$  (um quarto) e  $\frac{1}{2}$  (um meio) do salário-mínimo.

No final do ano de 2004, a taxa de indigentes era de 11,3% (onze vírgula três por cento) da população, o que correspondia a 19,8 (dezenove vírgula oito) milhões de pessoas. Os pobres contavam 52,5 (cinquenta e dois vírgula cinco) milhões, representando 30,1% (trinta vírgula um por cento) da população.

As maiores taxas de pobreza encontram-se no campo, em todos os estados da Federação. Em 2004, a taxa de pobreza era de 54,8% (cinquenta e quatro vírgula oito por cento) para o campo e de 25,6% (vinte e cinco vírgula seis por cento) para a cidade. Entre os estados brasileiros, Santa Catarina foi o que apresentou a menor taxa de pobreza, ou seja, 11,4% (onze vírgula quatro por cento) e Alagoas a maior taxa com 60,3% (sessenta vírgula três por cento) de pobres. Ainda naquele ano, a população pobre do país chegava a 52.458.197 pessoas, sendo: 648.709 em Santa Catarina; 6.818.430 na Bahia; 5.988.165 em São Paulo; 2.361.260 no Rio de Janeiro; 476.544 no Distrito Federal. A relação de todos os estados e o número de pessoas em condição de pobreza pode ser conferida na tabela nº. 5 – anexo.

### **6.5.3.**

#### **Educação**

A população brasileira possui uma baixa escolaridade média. Esse dado coloca em cheque a falta de qualidade da educação básica do país.

Entre os problemas atinentes à educação, o analfabetismo se destaca como um grande vilão. No final do ano de 2004, registrou-se o número de 14,6 (quatorze vírgula seis) milhões de analfabetos no Brasil, correspondendo a uma taxa de 11,2% (onze vírgula dois por cento), índice esse muito alto se comparado com outros países da América Latina, como a Argentina (2,8% em 2001) e Chile (4,3% em 2002).

O meio rural conta com uma maior incidência de analfabetos, correspondendo a 26,2% (vinte e seis vírgula dois por cento) da população entre quinze anos ou mais, número esse que corresponde a uma proporção cinco vezes maior que da área urbana metropolitana, figurando a região Nordeste como a que

representa a maior taxa de analfabetismo, 22,4% (vinte e dois vírgula quatro por cento), ou seja, mais que o triplo da taxa de 6,3% (seis vírgula três por cento) da região Sul. E mais, alguns estados da região Nordeste apresentam taxas de analfabetismo próximas de 30% (trinta por cento), como Alagoas e Piauí.

A desigualdade educacional, também, está ligada à raça, pois, entre os negros, a taxa do analfabetismo é de 16% (dezesesseis por cento), mais do que o dobro da taxa encontrada entre os brancos, de 7,1% (sete vírgula um por cento).

Uma boa notícia é que o acesso ao ensino fundamental está quase universalizado. Isso explica a diferença do analfabetismo entre os jovens de faixa etária de quinze a vinte e quatro anos, representados por 3% (três por cento), e os adultos que contam mais de quarenta anos, cuja taxa chega a 19,3% (dezenove vírgula três por cento) de analfabetos naquelas categorias.

Entre o contingente de crianças situadas fora do ensino fundamental estão aquelas envolvidas com a mendicância, crime organizado ou prostituição, bem como os moradores de rua e as crianças portadoras de alguma deficiência. Na educação infantil, o atendimento ainda é baixo. Em 2004, apenas 13,7% (treze vírgula sete por cento) das crianças entre zero e seis anos freqüentaram creches.

Também a qualidade da educação básica deixa a desejar. Os resultados da avaliação feita pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 2003 revelaram que 55,4% (cinquenta e cinco vírgula quatro por cento) dos alunos da quarta série estão nos estágios “crítico” ou “muito crítico” em língua portuguesa, demonstrando a deficiência na alfabetização infantil.

Entre os fatores que contribuem para a precária qualidade do ensino no país estão: uma deficiente infra-estrutura física; professores mal-remunerados, desestimulados e pouco qualificados; o trabalho infantil, responsável pela complementação da renda familiar; falta de suporte educacional dos pais e de acesso aos meios de comunicação e veiculação do conhecimento.

#### **6.5.4.**

#### **Saúde**

Os problemas de saúde da população são identificados, segundo o IPEA, sob os enfoques das condições de morbidade (de que as pessoas adoecem) e de mortalidade (de que as pessoas morrem). No radar social daquele instituto, a

análise centrou-se nas alterações da mortalidade, ocorridas entre os anos de 2001 e 2004.

A mortalidade infantil diminuiu de ritmo, passando de 25,6 (vinte e cinco vírgula seis) pessoas por mil nascidos vivos em 2001, para 22,5 (vinte e dois vírgula cinco) em 2004. A redução da mortalidade ocorreu mais intensamente na região Nordeste, embora haja ali estados cujas taxas representam duas a três vezes mais que nos estados das regiões Sul e Sudeste, numa demonstração das desigualdades sócio-econômicas entre as unidades da federação (tabela nº. 6 – anexo). A maior taxa de mortalidade infantil no ano de 2004 foi encontrada no estado de Alagoas, com 47,1 (quarenta e sete vírgula um) óbitos por mil nascidos vivos, enquanto que a menor daquelas taxas ficou com Santa Catarina, com 13,6 (treze vírgula seis) óbitos por mil nascidos vivos.

As crianças menores de cinco anos de idade são vítimas freqüentes de morte por doença diarréica aguda. É um relevante problema de saúde pública no país, que revela a desigualdade das condições sócio-econômicas, relativas ao saneamento básico e assistência à saúde, principalmente na região Norte, cuja taxa de mortalidade, por fatores ligados à diarreia aguda, é de 6,1% (seis vírgula um por cento) contra 1,9% (um vírgula nove por cento) apresentada no Sudeste.

A mortalidade materna não apresenta indicadores suficientes, em razão do sub-registro de suas causas. Mas, o “radar social” confirma que alguns estudos demonstram que mais de 90% (noventa por cento) das causas de mortalidade materna podem ser evitadas, se a mulher tiver acesso a serviços de saúde de qualidade, assistência adequada à gravidez, ao parto, ao puerpério e aos problemas decorrentes de aborto.

A mortalidade por doenças não transmissíveis, como neoplasias, aumentou nesta década, passando de 14,9% (quatorze vírgula nove por cento) no ano de 2000, para 15,7 % (quinze vírgula sete por cento) em 2004, assim como as doenças do trato respiratório, que cresceram de 10,9% (dez vírgula nove por cento) para 11% (onze por cento) no mesmo período. As causas se devem ao estilo de vida e às condições de trabalho das pessoas.

Quanto às doenças infecciosas e parasitárias, são elas responsáveis por uma taxa de 5,1% (cinco vírgula um por cento) de mortalidade, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde se encontram as piores condições de insalubridade da população brasileira.

### 6.5.5.

#### Moradia

O acesso à moradia está diretamente relacionado às condições de vida digna da população e, para isso, não de ser considerados: o espaço adequado ao tamanho das famílias, a disponibilidade dos serviços de fornecimento de água, esgoto, coleta de lixo (saneamento básico), segurança da posse e os ônus com a habitação, como os aluguéis.

O quadro revela que 14,8 (quatorze vírgula oito) milhões de pessoas vivem em situação de adensamento excessivo (superlotação domiciliar, ou seja, mais de três indivíduos por cômodo que sirva de dormitório), 7,2 (sete vírgula dois) milhões com irregularidades fundiárias (edificação em terreno alheio ou ocupação oriunda de invasão), 5,3 (cinco vírgula três) milhões de pessoas sofrendo com o comprometimento de mais de 30% (trinta por cento) de sua renda com aluguel, e, 43,4 (quarenta e três vírgula quatro) milhões de cidadãos sem acesso a saneamento básico (água canalizada em pelo menos um cômodo do domicílio, oriunda de rede geral de abastecimento, esgoto sanitário por rede geral ou fossa séptica, coleta direta ou indireta dos resíduos sólidos das residências)<sup>29</sup>.

A falta de saneamento básico é uma das maiores causas de doenças e mortalidade, principalmente em crianças. O Brasil conta com 28,7% (vinte e oito vírgula sete por cento) de sua população sem acesso simultâneo à água, esgoto e coleta de lixo (dados do ano de 2004).

O nível de cobertura dessas necessidades primárias é menor nas regiões Norte e Centro-oeste. Os índices são alarmantes para os Estados do Amapá, que conta com 89,3% (oitenta e nove vírgula três por cento) das pessoas sem saneamento básico adequado, Mato Grosso do Sul com 88,4% (oitenta e oito vírgula quatro por cento) e Alagoas, com 83,7% (oitenta e três vírgula sete por cento). As maiores coberturas estão localizadas no Distrito Federal e no Estado de São Paulo, ambos com 7,5% (sete vírgula cinco por cento), Minas Gerais com

---

<sup>29</sup> A Organização das Nações Unidas (ONU) escolheu o ano de 2008 como o Ano Internacional do Saneamento para acelerar o avanço nos objetivos de desenvolvimento do milênio. Estima-se que 42 mil pessoas morrem todas as semanas de doenças relacionadas à baixa qualidade de água e à ausência de saneamento no mundo. A ONU estima que morre uma criança a cada vinte segundos por falta de saneamento. Segundo aquele órgão, um estudo recente da Organização Mundial de Saúde aponta que, cada dólar gasto, em melhoria das condições sanitárias no mundo, gera um benefício econômico de sete dólares. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/saneamento/reports/index.php?id01=2868&say=san>>. Acesso em: 03 fev. 2008.

14,8% (quatorze vírgula oito por cento) e Roraima com 16,1% (dezesesse vírgula um por cento), conforme tabela nº. 7 – anexo.

#### **6.5.6.**

#### **Segurança**

A questão da segurança está relacionada, genericamente, com a proteção da vida, da integridade física e dos bens do cidadão.

Os dados referentes às regiões metropolitanas no ano de 2004 indicam que os jovens negros do sexo masculino são os mais vulneráveis aos homicídios, seguidos dos homossexuais, mulheres, trabalhadores rurais, policiais, prostitutas e presidiários.

Os problemas são vários na área de segurança: crime organizado, com todos os seus múltiplos efeitos; corrupção de atores do sistema de justiça criminal e do Estado, tráfico de entorpecentes, domínio de áreas urbanas por quadrilhas, aliciamento de crianças e adolescentes, mortes de policiais e de moradores comuns e muito mais.

O sistema de justiça penal encontra-se em crise com altas taxas de subnotificação de crimes, grande quantidade de boletins de ocorrência sem investigação, inquéritos arquivados por falta de levantamento de indícios, denúncias sem provas, superlotação de prisões e distritos policiais, condições indignas para os presidiários, excesso de violência por parte de autoridades policiais e agentes de segurança, morosidade da justiça e impunidade, entre outros.

As maiores taxas de homicídio verificadas por unidade da federação estão compreendidas nos estados do Rio de Janeiro e Pernambuco, ambos com 49,3 (quarenta e nove vírgula três) homicídios por cem mil habitantes; Espírito Santo com 48,6 (quarenta e oito vírgula seis) e Rondônia com 37,3 (trinta e sete vírgula três). A menor taxa foi encontrada no Estado de Santa Catarina, com 11,1 (onze vírgula um). Os dados de 2004 confirmam o Brasil com uma taxa de 26,7 (vinte e seis vírgula sete), ressaltando que no período de 2001 a 2004, alguns estados elevaram consideravelmente os seus índices de homicídios, entre eles Minas Gerais, que passou de 12,8 (doze vírgula oito) para 22,3 (vinte e dois vírgula três) com variação de 74,2% (setenta e quatro vírgula dois por cento) e Pará, que

elevou de 14,9 (quatorze vírgula nove) para 22,3 (vinte e dois vírgula três) homicídios por cem mil habitantes, representando uma variação de 49,7% (quarenta e nove vírgula sete por cento) no período.

Esses são os pontos do “radar social” do IPEA que foram selecionados para constar da presente dissertação. Porém, muitos outros indicadores demonstram a situação de desigualdade em que se encontra o país, nos aspectos mencionados.

O Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgado em 2007, concluiu que o Brasil caiu no *ranking* de pobreza humana<sup>30</sup>, apesar de apresentar melhoras nesse indicador. Com um percentual de 9,7% (nove vírgula sete por cento), está colocado no vigésimo terceiro lugar, em uma posição inferior a de 2004. Também no índice de desenvolvimento humano – IDH<sup>31</sup>, o Brasil não evoluiu, caindo três posições no *ranking*, passando do sexagésimo sétimo para o septuagésimo lugar. Encontra-se em desvantagem em relação aos seus vizinhos da América Latina, como Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai e Venezuela, apenas não perdendo para a Bolívia e o Peru<sup>32</sup>.

O cenário acima revelado muitas vezes encontra justificativas políticas na insuficiência de recursos públicos. O discurso político dos sucessivos governos coloca a questão da pobreza e suas faces na incapacidade financeira do Estado e na necessidade de observância da chamada “reserva do possível”. Mas, diante de uma carga tributária regressiva, que onera mais o cidadão pobre, será de fato que o dinheiro arrecadado não é suficiente para a garantia das suas condições mínimas para uma vida digna? O que de fato possui prioridade no gasto do dinheiro público? Quais os poderes que a administração pública possui na eleição dos serviços a serem prestados e na rejeição de outros deveres públicos? Não será uma questão de falta de eficiência nos gastos do dinheiro? As respostas a essas interrogativas contemplam a compreensão dos limites discricionários das atividades legislativa e administrativa, na gerência dos recursos públicos, diante

---

<sup>30</sup> O índice de pobreza humana mede as carências quanto ao desenvolvimento humano básico nas dimensões do IDH. As variáveis utilizadas são: o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a quarenta anos; percentual de adultos analfabetos; percentual de pessoas sem acesso a serviços de saúde e água potável; e, pelo percentual de crianças menores de cinco anos com insuficiência de peso.

<sup>31</sup> O IDH avalia a probabilidade ao nascer de se chegar aos quarenta anos; o acesso à alfabetização e à água tratada; a incidência de crianças com peso abaixo do recomendado para a sua idade e de adultos vivendo em pobreza extrema. Nesse indicador, a renda não é o mais importante.

<sup>32</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

do dever constitucional de garantia das condições mínimas de vida digna do cidadão.

## 6.6.

### **Mínimo existencial e reserva do possível**

De origem alemã, a teoria da reserva do possível surgiu após o Tribunal Constitucional da Alemanha ter rejeitado a tese da universalização das vagas nas universidades, sob o argumento de que não há exigibilidade dos direitos à prestação estatal, sem que estejam disponíveis os recursos orçamentários para implementação das despesas decorrentes (SILVA, 2007, p. 183).

Esse entendimento avançou pela doutrina brasileira, onde podem ser encontrados diversos autores que afirmam não caber ao Judiciário a análise das pretensões calcadas em direitos sociais, uma vez que a realização destes depende da disponibilidade orçamentária, matéria de competência dos poderes Legislativo e Executivo.

Aquela teoria encerra a idéia de que a execução das atividades governamentais está sujeita à possibilidade econômica e financeira do Estado, ou seja, nenhuma despesa pública pode ultrapassar as forças das verbas orçamentárias e, assim, as prestações materiais relacionadas aos direitos sociais dependem da riqueza nacional.

De fato, há para os poderes públicos o dever de observância da vinculação entre as despesas e suas respectivas dotações orçamentárias. Trata-se de imposição, advinda de norma constitucional, mais especificamente tratada em seu artigo 167, inserido no capítulo reservado às finanças públicas. Esse é um obstáculo imposto ao gestor do dinheiro público como limite à atividade administrativa arbitrária ou irresponsável, pois, se assim não fosse, o gasto do dinheiro público ficaria ao alvedrio do poder político dominante e, desta forma, sujeito às flutuações de seu humor, sem qualquer racionalização ou comprometimento com a implementação das ações prestacionais futuras.

A existência de limites orçamentários é uma questão que não se discute, pois, não há como buscar dinheiro onde ele não existe. Porém, o que se coloca à discussão são as prioridades dos gastos públicos, ou seja, a decisão sobre o que será primeiramente atendido.

A Administração Pública necessita otimizar com eficiência os recursos disponíveis, além de atuar no combate ao desvio do dinheiro público. A corrupção é uma forma abusiva do poder, decorrente da inatividade fiscalizadora. Ademais, a ineficiência da máquina pública serve de “anteparo limitador às exigências tributárias. Incentiva a elisão e a evasão fiscal, funciona como fator de insatisfação popular para com a Administração Pública”, favorecendo à desconfiança dos contribuintes no que concerne ao retorno do que pagam em forma de tributos (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 55).

Deve-se buscar na Carta Constitucional a solução do impasse representado pela escassez de recursos *versus* direitos a prestações materiais, que não são poucos, mas, ao contrário, inesgotáveis.

A Constituição Brasileira, ao estabelecer os objetivos fundamentais da República (construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos, sem discriminações), determina que a máquina governamental se volte para a consecução desses objetivos, através de um planejamento estatal, considerado determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (artigo 174). Esse planejamento compreende a instrumentalização em três dimensões das leis de cunho orçamentário,<sup>33</sup> que se complementam. Essas normas devem manter pertinência entre si e com os objetivos fundamentais, traçados pela Carta Constitucional. Em assim sendo, não existe para o legislador e para o administrador uma absoluta liberdade ou uma ilimitada discricionariedade para dispor dos recursos públicos, uma vez que, tanto a atividade legislativa, quanto a administrativa, deve operar em conformidade com a supremacia da Constituição (SCAFF, 2005, p. 220).

Há um aparente conflito: por um lado, existe a impossibilidade da realização completa dos direitos sociais, em razão da escassez de recursos; e, por outro, não é concebível deixar totalmente nas mãos governamentais o poder discricionário sobre a definição do que será ou não objeto de prestações positivas. Se de fato os recursos disponíveis não são capazes de atender a toda demanda das prestações

---

<sup>33</sup> Referidas leis são: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cujos conteúdos estão expressos no artigo 165 da Constituição Brasileira, não sendo o caso de esmiuçá-los nesta dissertação.

positivas, mais uma razão para se priorizar aquilo que é mais sagrado ao sistema constitucional e que é o próprio sentido do Estado: o ser humano em sua necessidade de vida digna, seja, respeitando a zona de sua incapacidade contributiva, seja na prestação dos recursos necessários para manutenção das condições mínimas de uma vida com dignidade.

Entre os dois extremos (escassez de recursos e demanda de direitos sociais programáticos), o mínimo existencial ocupa lugar meridiano, pois, ao mesmo tempo em que não desfaz a força da exigência de recursos orçamentários para o atendimento das prestações relativas aos direitos sociais, permite ao cidadão exercer o seu *status positivus*, no que concerne ao direito de pleitear judicialmente o oferecimento estatal das condições mínimas para sua existência digna, por ser uma prioridade que deflui de todo o assentamento constitucional.

Essa compatibilização entre a reserva do possível e o respeito aos direitos fundamentais sociais mínimos abre a possibilidade de o Poder Judiciário apreciar as políticas públicas<sup>34</sup>, quando verificar a ocorrência de violação ao mínimo existencial e reconhecer uma pretensão com base em um direito subjetivo a ele vinculado. Nesse caso, bom frisar, não se trata de judicializar a política, mas de aplicar a lei conforme a Constituição, que, possuindo conteúdo analítico, oferece ao intérprete um exercício exegético que possibilita alcançar um maior grau de justiça social (SCAFF, 2005, p. 225).

A partir do desenvolvimento teórico do mínimo existencial, assiste-se a uma flexibilização da chamada reserva do possível, ao ponto de estabelecer para os poderes públicos o dever prioritário de atendimento às condições mínimas de vida digna do cidadão, por meio das prestações de caráter positivo e da não ingerência tributária na zona de sua incapacidade contributiva. Esse é o verdadeiro alcance dos objetivos estabelecidos pela ordem constitucional, a realização concreta do princípio da dignidade humana.

---

<sup>34</sup> Recentemente, em uma decisão monocrática (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº. 45), ponderou o Ministro Celso de Mello, acerca dos limites da teoria da Reserva do Possível: “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”.

## Respeito ao mínimo existencial

O capítulo anterior trouxe à evidência um paradoxo vivido pela sociedade brasileira: apesar da crescente onda de aumento da carga tributária e dos índices de arrecadação, bem como do sacrifício da camada menos abastada da população, que sofre com uma estrutura tributária regressiva, a contraprestação dos serviços públicos essenciais está muito aquém do aceitável. Assiste-se a uma desmedida concentração de renda, desemprego agravado por condições raciais e de gênero, saúde pública deficiente, violência e insegurança nos aglomerados urbanos, insalubridade em áreas sem saneamento básico, ensino público de má qualidade, ausência de moradia que seja capaz de abrigar famílias inteiras com dignidade.

Realçando a existência, na sociedade brasileira, de “altos tributos, alto grau de vigilância estatal, alto grau de interdições legais, baixo grau de serviços prestados à coletividade para assegurar-lhe um mínimo de dignidade”, Ribeiro (2006, p. 213-215) propõe uma renovada Filosofia Política para a construção de limites àquela atuação estatal na esfera da liberdade individual, após afirmar: “perdemos grande parte da liberdade individual trocando-a por serviços, por bem-estar social, enquanto hoje esse bem-estar nos é subtraído, sem que se nos restitua a liberdade perdida”.

A inquietação daquele autor quanto à legitimidade do tributo elevado faz com que o mesmo proponha as seguintes indagações, cujas respostas, segundo ele, a proibição de confisco não é capaz de dar: “até que patamar é lícito ao legislador erguer a carga tributária? (...) qual o limite para a restrição estatal a esta liberdade em face do Estado (...)? Qual é o mínimo de liberdade de que sequer a lei pode privar [a pessoa]?”

As respostas àquelas indagações existem, devendo ser descortinadas no texto constitucional, pois, a atuação do Estado na esfera da liberdade individual<sup>1</sup> deve estar em conformidade com os princípios informadores da ordem jurídica, concernentes ao modelo de Estado Democrático de Direito, à cidadania e à

---

<sup>1</sup> Conf. TORRES, 2005a, p. 05. O relacionamento entre o tributo e a liberdade é *dramático*, por se afirmar sob o signo da *bipolaridade*: ao mesmo tempo em que o tributo é garantia da liberdade, possui uma extraordinária aptidão para destruí-la. Quem não é capaz de perceber essa bipolaridade, acaba recusando legitimidade ao próprio tributo.

dignidade humana. É por meio da materialização daqueles princípios, no espaço delimitado pelos direitos fundamentais, que é possível estreimar a zona de atuação estatal.

Com base nos direitos fundamentais e nas suas garantias de efetivação, pode-se afirmar que é urgente a necessidade de se reestruturar o sistema tributário, em bases arrecadatórias mais justas, com o fim de se eliminar a ingerência tributária ilegítima na esfera da liberdade do cidadão, da mesma forma como é indispensável a aplicação prioritária do dinheiro público no atendimento das carências mínimas relacionadas à vida digna. Não há outra maneira de se atender ao mínimo existencial, senão através do respeito aos seus aspectos negativo e positivo.

## 7.1.

### **Respeito ao *status negativus* do mínimo existencial**

No que se refere ao *status negativus* do mínimo existencial, apurou-se que há distorções na estrutura tributária brasileira, que vêm afetando a esfera de (in) capacidade contributiva do cidadão, principalmente através de uma tributação caracteristicamente regressiva, consumindo a renda de quem pouco tem e transformando, em contribuinte, o indivíduo que não possui riqueza em potencial.

Para corrigir tais distorções, é necessário que a tributação seja estruturada de forma a atender aos princípios da isonomia e capacidade contributiva, prestigiando a festejada justiça fiscal.

Não se tem aqui a pretensão de aprofundar em uma eventual reforma tributária, mesmo porque os limites espaciais da presente dissertação não permitem tal ousadia. Porém, é preciso reconhecer que de fato há muitas medidas a serem tomadas na seara da tributação, que exigem uma ampla discussão entre os diversos setores da sociedade<sup>2</sup>.

Por outro lado, independentemente de uma extensa reforma tributária, algumas medidas alternativas podem e devem ser adotadas a fim de corrigir, pontualmente, questões que afligem o cidadão. Trata-se da exoneração fiscal do

---

<sup>2</sup> O governo federal acaba de enviar ao Congresso Nacional (fev. 2008) um Projeto de Emenda Constitucional, onde são propostas reformas no campo tributário que vigorariam a partir do ano de 2009, visando à simplificação do sistema de arrecadação fiscal, entre outros objetivos. Mais detalhes, consultar o sítio na *internet* do Ministério da Fazenda. In: <<http://www.fazenda.gov.br>>.

mínimo existencial, em todas as suas vertentes constitucionais, inclusas expressamente ou não no catálogo dos direitos fundamentais.

### 7.1.1.

#### **Formas de exoneração fiscal do mínimo existencial**

A vertente negativa do mínimo existencial se caracteriza pela liberdade de ação ou omissão do indivíduo, sem qualquer constrangimento por parte do poder estatal. Traduz-se por meio de imunidades frente à cobrança de tributos, sejam eles impostos, taxas ou contribuições. A imposição por parte do poder público de qualquer ônus no exercício das liberdades, concernentes ao mínimo existencial, reveste-se de inconstitucionalidade, mesmo que o reconhecimento do direito emane de uma disposição infraconstitucional, pois, o que verdadeiramente caracteriza a imunidade não é a fonte formal e imediata de que promana, mas a circunstância de ser um fundamento pré-constitucional (TORRES, 2005a, p. 190).

A exoneração do mínimo existencial protege o indivíduo em diferentes setores de sua vida, haja vista que seu alcance não se projeta apenas na sua subsistência física, mas possui um alcance ainda maior, o de uma vivência com dignidade, sem obstáculos ao exercício de sua cidadania.

As imunidades do mínimo existencial, embora ainda convivendo com algumas violações, estão presentes no acesso à justiça e na defesa de direitos de petição, na atividade privada e gratuita de assistência social e educacional, na pequena propriedade rural, na saúde, na educação, na assistência social pública, na moradia, na renda familiar e na cesta básica de consumo, cujos comandos constitucionais explícitos e implícitos já foram aqui apontados (seção 5.3). A seguir, apresenta-se um exame de cada uma dessas imunidades relativas ao mínimo existencial.

– Quanto ao acesso à justiça e defesa de direitos, as imunidades podem ser encontradas:

a) quando o cidadão, na defesa de seus direitos, peticiona aos poderes públicos ou quando pretende obter certidões, não se sujeitando a qualquer pagamento de taxas ou outra contraprestação (Lei nº. 9.051/1995).

b) na ação popular, no *habeas corpus* e no *habeas data*, cuja gratuidade decorre da própria lógica dos institutos, já que estes existem para tutelar os

direitos fundamentais e interesses difusos, que não devem ficar à mercê da capacidade de pagamento de quem precisa daqueles instrumentos para a proteção contra a violação dos preceitos constitucionais e proteção dos atos necessários ao exercício da cidadania (Lei nº. 9.265/1996);

c) na obtenção do registro civil de nascimento e da certidão de óbito (Lei nº. 6.515/1973), para os reconhecidamente pobres, na forma da lei;

d) no acesso à justiça, bastando para tanto uma declaração do interessado, no sentido de ser pobre no sentido legal. Nesse caso, a imunidade protege o cidadão contra a cobrança de taxa judiciária, custas, emolumentos, despesas com publicações, honorários de advogado e peritos, bem como as despesas decorrentes da realização do exame de código genético (DNA), que for requisitado pela autoridade judiciária, nas ações de investigação de paternidade ou maternidade. Pobre, no sentido legal, é todo aquele cuja situação econômica não lhe permite pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família, nos termos definidos pela Lei nº 1.060/1950, com alterações posteriores.

– Quanto ao trabalho de assistência social e educacional, a imunidade do mínimo existencial protege as entidades filantrópicas que cuidam da educação e assistência aos pobres, sem fins lucrativos, contra a cobrança de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços relacionados com as suas finalidades essenciais, nos termos do artigo 150, inciso VI, alínea “c” do texto constitucional, que remete aos requisitos previstos em lei. Conforme ensina Torres (2005a, p. 267), essa imunidade visa à proteção dos direitos da liberdade, nas condições iniciais para a garantia da igualdade de chances, cuja justificativa se encontra na impossibilidade de se cobrar imposto sobre atividade que, substancialmente, se equipara ou substitui a própria ação estatal.

– Quanto às pequenas glebas rurais, a imunidade protege o proprietário contra o imposto incidente sobre o patrimônio, desde que as explore só ou com sua família e não possua outro imóvel. O artigo 153, §4º, inciso II, do texto constitucional, relegou à lei a definição dos aspectos quantitativos da imunidade (TORRES, 2005a, p. 197). Por sua vez, a Lei Federal nº. 9.393/96 tratou de fixar os limites para o que considera pequenas glebas rurais, usando do critério da localização.

– Quanto à saúde, a questão não é de fácil deslinde, pois, pressupondo que o mínimo existencial traz consigo a característica de direito subjetivo, pairam dúvidas sobre qual a medida da prestação a ser exigida do Estado, ou melhor, quais são as prestações que compõem o mínimo existencial. Torres (2005a, p. 197) defende que a Constituição da República Brasileira distinguiu entre as prestações que constituem o mínimo existencial (medicina preventiva) das que poderiam ser custeadas por contribuições (medicina curativa). Estas últimas são classificadas por ele como vinculativas dos direitos sociais, relacionadas ao *status positivus socialis* e, portanto, sujeitas à reserva do possível. Para o autor, a medicina curativa e o atendimento nos hospitais públicos deveriam ser remunerados pelo pagamento das contribuições ao sistema de seguridade, exceto quando se tratasse de indigentes e pobres, que têm direito ao mínimo de saúde sem qualquer contraprestação financeira, por se tratar de interesses fundamentais.

Não há como discordar da posição do autor, quando reconhece a gratuidade da medicina preventiva, que gera o direito ao atendimento integral, relacionado com as campanhas de vacinação, erradicação das doenças endêmicas e epidemias. Trata-se, assim, de obrigações básicas do Estado no sentido da garantia da saúde pública, a fim de se evitar a disseminação de doenças, pois, exigir do cidadão qualquer ônus, em contraprestação à medicina preventiva, seria condenar toda a população à sua própria sorte.

Por outro lado, no que se refere à medicina curativa, a questão deve ser vista com temperamentos. O objeto do presente estudo, mais uma vez se reforça, refere-se ao mínimo existencial, ou seja, à parcela da vida humana diretamente relacionada com as suas condições mínimas de existência digna. A questão da saúde confunde-se com a própria vida, a indicar que uma é indissociável da outra. As condições mínimas para se ter saúde são inerentes a qualquer indivíduo, seja rico, pobre ou indigente. Por essa razão, ousa-se discordar de Torres (2005a, p. 198), no ponto em que nega a universalidade do sistema único de saúde, para, lado outro, concordar com os termos da Lei nº. 8.080/90<sup>3</sup>, que estendeu a gratuidade do serviço a quem dele necessitar.

Muito embora se reconheça que o Estado vive do que arrecada, já se teve oportunidade de afirmar que o estabelecimento de prioridades, no uso de recursos

---

<sup>3</sup> Cf. Lei 8.080/1990. É dever do Estado a garantia da saúde, estabelecendo condições que assegurem acesso universal e igualitário aos serviços a ela inerentes.

públicos, é indispensável para o atendimento aos objetivos estabelecidos pela ordem constitucional, fundada no princípio da dignidade humana. Não é racionalmente aceitável que o Estado, ao invés de atender às suas precípuas finalidades sociais, use o dinheiro do contribuinte com esbanjamentos em gastos supérfluos, antes de destinar os recursos públicos para a promoção do bem-estar de todos. É de lógica elementar admitir que, quanto menor a disponibilidade orçamentária, mais se exige uma escolha responsável da destinação dos recursos.

Pois bem, até aqui, o ponto que identifica quais as prestações de saúde que são obrigatórias para o Estado e, assim, passíveis de reconhecimento judicial, continua obscuro. Apenas se pode afirmar com certeza é que, no que tange ao mínimo existencial, a exigibilidade da prestação estatal gratuita de serviços de saúde subsiste, podendo e devendo o Poder Judiciário garantir a sua efetividade. A obscuridade reside, no entanto, nos aspectos material e qualitativo, ou seja, na identificação de quais são os serviços exigíveis frente à obrigação estatal, o que será objeto de análise mais à frente, quando se tratar do respeito ao *status positivus* do mínimo existencial no que tange ao tema saúde.

– Quanto à educação, a imunidade do mínimo existencial não oferece controvérsias, tendo em vista que o texto constitucional contemplou, de forma literal, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (artigo 206, inciso IV) e estabelecendo a obrigatoriedade e, novamente, a gratuidade do ensino fundamental, inclusive para quem não teve acesso a ele na idade própria (artigo 208, inciso I). Ademais, a identificação da característica de direito subjetivo ao ensino obrigatório e gratuito não exige esforço interpretativo, haja vista a existência de expressa previsão no texto constitucional (artigo 208, §º). Mais elementos sobre o tema serão oferecidos na oportunidade em que se abordar o *status positivus* do mínimo existencial ligado à educação.

– Quanto à assistência social, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Essa gratuidade também está literalmente expressa no texto da Carta Constitucional (artigo 203, *caput*). Por assistência social entende-se como: a política voltada para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a integração no mercado de trabalho; a reabilitação e integração de pessoas portadoras de deficiências. O alcance dessas

políticas será examinado, oportunamente, quando se tratar do *status positivus* do mínimo existencial.

– Quanto à moradia, a imunidade do mínimo existencial está relacionada à incidência do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, de competência dos municípios. De dicção constitucional implícita, efetiva-se por meio de isenções legais, através de requisitos fixados para a identificação da incapacidade contributiva do cidadão, tais como a faixa de renda e idade do proprietário, as características do imóvel, a destinação de seu uso e sua localização, entre outras opções do legislador. Relativamente aos pobres e indigentes, a moradia exhibe o *status positivus*, que será também examinado mais adiante.

– Quanto à renda familiar, o tema da imunidade do mínimo existencial interessa diretamente ao imposto territorial rural, conforme já foi visto, e ao imposto sobre a renda das pessoas físicas. Fundamenta-se na imperiosa necessidade de se respeitar a faixa de renda indispensável à manutenção da pessoa e de sua família. Embora apareça na lei ordinária, possui raízes constitucionais, fincadas no princípio da dignidade humana. Realiza-se não somente na isenção em parcela da renda, mas também através das deduções relativas aos dependentes (um valor fixo a ser multiplicado pela quantidade deles), às despesas médicas pessoais e dos dependentes (sem limites de valor) e com a educação pessoal e dos dependentes (dedução limitada pelo valor e modalidades de ensino).

Na seção 6.4.2, restou demonstrado que o tratamento conferido pelo Estado ao mínimo existencial familiar é de desrespeito. Isto, porque, o congelamento da tabela de isenção do imposto de renda, bem como das parcelas dedutíveis, não obedeceu à incapacidade contributiva do cidadão. Permitiu o governo federal que a parcela da renda e das deduções, destinada ao mínimo existencial, fosse corroída pelos efeitos da inflação por um bom período, sem recuperação até o momento. Muitas pessoas estariam localizadas na faixa de isenção, caso houvesse a União protegido o valor da renda e das deduções contra os efeitos corrosivos da inflação. A correção monetária não significa um *plus*, mas apenas a recomposição do valor da moeda frente à sua desvalorização, advinda dos efeitos inflacionários. Com isso, a União arrecadou imposto de quem já não possuía capacidade contributiva, atitude esta que não está conforme a Constituição. Essa distorção inconstitucional deve ser corrigida, como forma de exonerar o mínimo existencial, para harmonizar-se com os princípios da liberdade e dignidade humana.

Desta forma, o primeiro passo seria calcular-se a perda sofrida pela desvalorização da parcela de isenção e das deduções, corrigindo-lhes os valores para a fixação de uma nova tabela<sup>4</sup>; um segundo passo, é garantir um ganho real da tabela de isenção, para que esta se aproxime o mais possível de um valor que de fato atenda às necessidades vitais básicas, nos termos determinados pela norma constitucional (artigo 7º, inciso IV); um terceiro passo seria, também, a correção dos valores das deduções relativas às despesas com ensino do contribuinte e de seus dependentes, a fim de adaptá-las à realidade; e, um quarto passo, seria a dedução dos valores gastos com medicamentos, aqueles comprovadamente necessários à vida digna do cidadão, cujo rol dos princípios ativos poderia vir definido em lei ou regulamento.

Notadamente que aqui estão apenas linhas gerais de propostas para, de imediato, minimizar o quadro de desrespeito ao mínimo existencial quanto à renda, que não necessitariam de emenda constitucional ou mudanças legislativas profundas.

– Quanto à cesta básica de consumo, o assunto merece atenção especial. Entre todos os ajustes necessários para que verdadeiramente se assista o respeito ao mínimo existencial, arrisca-se a afirmar que a questão da exoneração tributária da cesta básica seria o incremento de maior impacto junto à renda da população mais pobre.

Na oportunidade da análise da carga tributária sobre o consumo, restou demonstrado o peso que a incidência do ICMS, PIS e COFINS exerce sobre a renda das pessoas situadas nos grandes centros urbanos. A conclusão a que se chega é da relação inversa entre a renda e o peso da carga tributária, ou seja, quanto menos se percebe em termos de salário-mínimo, mais sofre o cidadão com a incidência tributária sobre a cesta de alimentos. A constatação de que há, para a população mais pobre, um dispêndio maior de sua renda no consumo alimentar, faz concluir que uma exoneração tributária dos produtos da cesta básica de consumo causa impacto no aumento da renda real disponível.

---

<sup>4</sup> Cf. Unafisco, de janeiro de 1996 a dezembro de 2006, a inflação medida pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA/IBGE) foi de aproximadamente 110% (cento e dez por cento). Descontando-se os reajustes concedidos de 17,5% (dezessete vírgula cinco por cento) em 2002, de 10% (dez por cento) em 2005 e de 8% (oito por cento) em 2006, a tabela do imposto de renda deveria ser corrigida em 50,52% (cinquenta vírgula cinquenta e dois por cento). Disponível em: <[http://unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

Em uma simulação, na qual se levou em conta a exoneração dos tributos (ICMS, PIS, COFINS), na cesta de alimentos da CEPAL<sup>5</sup>, concluiu-se que os maiores beneficiários seriam as famílias mais pobres, com rendimentos de até dois salários mínimos e que os ganhos, nessa faixa de renda, seriam maximizados justamente para as regiões urbanas, onde a regressividade da tributação sobre alimentos é mais acentuada. Aquela mesma simulação ainda fez concluir que uma isenção tributária de alimentos causaria uma redução, por exemplo, de 29% (vinte e nove por cento) da população indigente de Fortaleza, 36,1% (trinta e seis vírgula um por cento) da de Belém, 16,4% (dezesseis vírgula quatro por cento) em Recife e 22,1% (vinte e dois vírgula um por cento) da população de Salvador. E mais, o contingente da população que sairia da condição de pobreza, na totalidade dos centros urbanos considerados na POF/IBGE 1995-1996, seria de 862.773 (oitocentos e sessenta e dois mil, setecentos e setenta e três) indivíduos; da situação de indigência, nas mesmas condições da simulação, sairiam ao todo 760.587 (setecentos e sessenta mil, quinhentos e oitenta e sete) pessoas (MAGALHÃES, 2001).

A isenção tributária sobre alimentos demonstra ser uma política pública que vem ao auxílio do combate à pobreza e da distribuição da renda, cujos beneficiários seriam as pessoas situadas nas faixas mais inferiores de rendimento. Nos últimos anos, as legislações específicas do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do ICMS, esse com autorizações de convênios estaduais, vêm concedendo reduções na base de cálculo e nas alíquotas referentes às operações com alimentos. Porém, não há ainda um total implemento do mínimo existencial no que diz respeito à imunidade da cesta básica<sup>6</sup>.

Para aqueles que temem que uma perda de arrecadação possa produzir efeitos contrários aos objetivos da medida exonerativa da cesta básica, o princípio da essencialidade dos produtos daria uma resposta positiva, no sentido de se compensar aquela perda, com uma elevação da carga tributária sobre os produtos considerados supérfluos, tais como bebidas, cigarros, entre outros. Ademais, a experiência de outros países demonstra que uma tributação mais tímida,

---

<sup>5</sup> Cf. MAGALHÃES, 2001. A pesquisa considerou os dados básicos POF/IBGE 1995/1996.

<sup>6</sup> No Brasil, quando se refere à cesta básica de alimentos, ainda se reporta à “ração essencial” consagrada pelo Decreto-lei nº. 399, de 30 abr. 1938, a exemplo do que acontece com as pesquisas do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE). Para conferir os produtos da ‘ração essencial’ e a íntegra do Decreto-lei citado, consultar o sítio daquele Departamento na *Internet*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/cesta.xml>>.

relativamente ao consumo, reflete o desenvolvimento da sociedade, porque estimula o crescimento do país, desconcentra a sua renda e promove a justiça social.

O conhecimento adquirido das inúmeras pesquisas econômicas, dos diversos institutos do país, acerca dos fenômenos relativos à tributação e à realidade social do Brasil, que ainda convive com a indigência e a pobreza, nos quatro cantos do país, sugere que devem ser tomadas inúmeras medidas para minimizar os problemas. A tributação mais justa perpassa por caminhos ainda tortuosos, difíceis, que reclamam medidas que possam surtir efeitos em curto, médio e longo prazos, mas que devem ser promovidas, com o fim de se concretizar o respeito ao *status negativus* do mínimo existencial.

Conforme acentua Adilson R. Pires (2006, p. 85), o ato de vedar a tributação sobre o mínimo existencial tem caráter inclusivo, pois, além de se evitar que o cidadão seja projetado para fora da margem social, cria condições para que, mais tarde, possa adquirir os bens necessários à garantia do gozo pleno dos direitos fundamentais. E mais, ao desonerar o mínimo existencial, não somente se prestigia o princípio da dignidade humana, como permite ao indivíduo, com o tempo, voltar ao quadro dos economicamente capazes de suportar a carga tributária e exercer o outro lado da face da cidadania, o dever fiscal.

## 7.2.

### **Respeito ao *status positivus* do mínimo existencial**

As condições para uma vida digna, conforme exaustivamente já se referiu, dependem, de um lado, do respeito à liberdade individual que caracteriza o *status negativus*, e, de outro, das prestações estatais necessárias para garantir ao indivíduo uma existência sem privações em suas necessidades materiais de existência. É bom que se esclareça, que o modelo de Estado Democrático de Direito não se realiza somente por meio de um assistencialismo estatal, próprio do Estado Social, mas, o seu ideal é o de estabelecer o equilíbrio entre a intervenção estatal e a autonomia da liberdade individual. A partir disso, não se defende, em nome daquele modelo, que o Estado deve substituir o esforço de cada indivíduo na obtenção dos recursos necessários a uma vida digna. O que precisa ficar claro é que o Estado tem a obrigação de garantir as condições materiais mínimas para que

o indivíduo possa exercer as suas liberdades, garantindo saúde, educação, assistência social, segurança, criando oportunidades de trabalho e promovendo a justiça social. Adverte Amartya Sen (2000, p. 66): a qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais, pois, o fato de a educação e a saúde, também, serem fatores que conduzem ao crescimento econômico, corrobora o argumento, segundo o qual deve dar-se mais ênfase a esses serviços aos pobres, “sem ter de esperar ‘ficar rico’ primeiro”.

O *status positivus libertatis*, que se identifica pela face positiva do mínimo existencial, confere ao seu titular um direito subjetivo às prestações estatais que lhe assegurem uma existência digna. Fundamenta-se nas condições essenciais para o exercício das liberdades e, portanto, independem da reserva do possível, o que o difere do *status positivus socialis*, que dependem da disponibilidade econômica da sociedade (TORRES, 1989).

A proteção positiva do mínimo existencial realiza-se por meio da entrega estatal de serviços de acesso à justiça, à saúde, à educação fundamental e à assistência social, os quais Barcellos (2002) identifica como sendo as modalidades de eficácia jurídica do princípio da dignidade.

– Quanto ao acesso à justiça, já se verificou o seu aspecto negativo de contraprestação do serviço, por meio da gratuidade das taxas, emolumentos, etc. Restou, no entanto, para esse tópico a face positiva, que vem a ser a promoção desse acesso, pois, a mera previsão constitucional de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (artigo 5º, XXXV) não conduz por si mesma o cidadão às portas do Judiciário. O acesso à prestação judicial é mais do que isso, pois é dever do Estado proporcionar ao indivíduo o patrocínio da sua pretensão de direito subjetivo, através de quem possui o *jus postulandi*, o advogado. Para isso, a Constituição consagrou a institucionalização da Defensoria Pública, além dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, esses últimos com a função de dar celeridade e economia à prestação jurisdicional. Para as localidades onde não há a presença do defensor público, a carência pode ser suprida pela nomeação de advogado dativo, nos termos da Lei nº. 8.906/94, que trata do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Relevante, ainda, para o tema é a questão apontada por Barcellos (2002) no que diz respeito à desinformação. Segundo a autora, é possível a existência de

uma bem montada estrutura de assistência jurídica integral e gratuita. Porém, a falta de informação quanto ao direito material e da forma como se utiliza daquela estrutura é um entrave ao acesso à justiça. Julgando ser um problema a ser enfrentado a médio e longo prazos, sugere a inclusão no conteúdo curricular do ensino fundamental de noções sobre o Judiciário, de seu papel e dos mecanismos colocados à disposição, bem como propõe um esforço de esclarecimento ao povo, através de campanhas de divulgação implementadas pelas instituições diretamente envolvidas, tais como, o Ministério Público, as Faculdades de Direito, o próprio Poder Judiciário e a Defensoria Pública.

Além da desinformação, outro obstáculo ao acesso à justiça tem sido o descrédito do brasileiro com a morosidade da prestação jurisdicional. Segundo dados divulgados no relatório dos Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário<sup>7</sup>, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça para o ano de 2006, há 43 (quarenta e três) milhões de processos à espera de julgamento, sendo que 33 (trinta e três) milhões deles encontram-se na 1ª Instância. A taxa de congestionamento nacional é de 69% (sessenta e nove por cento), ou seja, em cada dez processos que entram na Justiça, apenas três são julgados em um ano. Na Justiça Estadual, aquela taxa é ainda mais elevada, 80% (oitenta por cento) dos processos empilham as prateleiras sem julgamento no mesmo ano. Desta forma, o brasileiro ainda não pode contar com uma justiça ágil e acessível. A justiça tardia não é justiça eficiente, pois pode comprometer o direito do cidadão, além de violar o *status positivus libertatis* próprio do mínimo existencial.

– Quanto à saúde, não pairam dúvidas quanto à sua indissociabilidade com a vida. Não há controvérsias sobre isso, mas a medida das prestações a serem exigidas do Estado, de forma direta ou através do custeio do dinheiro público, é tormentosa. Sabe-se que a realização do mínimo existencial independe da norma programática, porque, axiologicamente, vincula-se aos direitos humanos, advém do princípio da dignidade da pessoa. A problemática reside na identificação de quais prestações relativas à saúde compõem o mínimo existencial e conferem ao indivíduo um direito subjetivo à sua realização.

---

<sup>7</sup> Divulgado recentemente, na data de 06 fev. 2008, cujos dados completos, bem como metodologia utilizada, entre outros, estão disponíveis no sítio na *internet* do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>.

Para esclarecer essa questão, Barcellos (2002, p. 280) propõe dois parâmetros que seriam capazes de diferenciar as prestações de saúde, a fim de identificar aquelas que possuem eficácia jurídica positiva e, assim, passíveis de serem exigidas em juízo. O primeiro parâmetro refere-se à relação entre o custo da prestação de saúde e o benefício que ela proporcionará para o maior número de pessoas, numa visão utilitarista criticada por Rawls, de que o sacrifício de alguns é justificado por um benefício maior para a maioria.

Entretanto, é reconhecível que esse parâmetro não se harmoniza com a idéia de igualdade de todos. Por isso, Barcellos propõe um segundo parâmetro, que sanaria parcialmente os vícios do primeiro, através do qual, se propugna pela inclusão prioritária no mínimo existencial das prestações de saúde indispensáveis a todos os indivíduos, tais como: saneamento básico; atendimento no parto e acompanhamento da criança no pós-natal; o atendimento preventivo em clínicas gerais e especializadas, como cardiológica, ginecológica, etc.; o acompanhamento das doenças típicas da terceira idade. Para Barcellos, há uma lógica nesse segundo critério que é a de assegurar que todos tenham direito subjetivo a um conjunto comum e básico de prestações de saúde, podendo ser exigido, judicialmente, em caso de não ter sido prestado voluntariamente pelo poder público. Esse parâmetro, além disso, coaduna com as prioridades estabelecidas pela Constituição da República para a saúde, quais sejam: prestação do serviço de saneamento (artigo 23, IX, 198, II, e 200, IV); atendimento materno-infantil (artigo 227, I); ações de medicina preventiva (artigo 198, II); e, ações de prevenção epidemiológica (artigo 200, II).

Mais uma vez retoma-se ao tema da prioridade. Com efeito, na inexistência comprovada de recursos que possam atender a todas as demandas no campo da saúde, um rol de prestações prioritárias servirá ao propósito da escolha. Porém, para o tema do mínimo existencial, há mais a ser adicionado ao rol de prioridades acima descrito. Além da medicina preventiva, é dever do Estado proporcionar ao indivíduo as condições necessárias para manter uma vida com saúde e dignidade.

As condições de saúde mínimas para a mera sobrevivência de maneira geral não são difíceis de serem detectadas. Mas, há inúmeras moléstias ou deficiências que dependem de cura ou de um tratamento médico sem o qual a pessoa seria física ou psicologicamente reduzida a uma condição sub-humana. Quem pode imaginar que a reconstrução plástica de um rosto desfigurado por um incêndio ou

por um acidente não avilta a auto-estima e o sentimento próprio de dignidade humana? E qual o magistrado que se sente à vontade ao negar a pretensão da parte, que necessita de um medicamento, capaz de lhe proporcionar uma sobrevida, mas que lhe foi negado pelo poder público, sob a alegação da falta de programação orçamentária dos recursos?

Inegável o raciocínio de que um reducionismo, na abrangência das prestações necessárias à preservação de um mínimo existencial, não oferece resposta plausível à emblemática questão da medida dos direitos exigíveis em cumprimento pelo Estado. Em alguns casos, conforme obtempera Sarlet (2004, p. 322), denegar os serviços essenciais de saúde equipara-se à aplicação de uma pena de morte para alguém, cujo crime é o de não ter condições de obter o atendimento necessário com seus próprios recursos.

Entre duas perspectivas de valores, a primeira, que consagra a estrutura programática dos direitos sociais, lugar onde, para alguns, reside a medicina curativa, e, a segunda, que reconhece a jusfundamentalidade do direito à saúde, em todos os seus aspectos, cabe a medida da ponderação, realizada através de um esforço exegético do magistrado que, invariavelmente, deverá conduzir-se da forma que melhor atenda ao fundamento da dignidade da pessoa humana.

No que se refere ao respeito ao mínimo existencial, a fotografia da realidade brasileira, aqui trazida à colação, revela que, também, no campo da saúde, as condições materiais mínimas para uma vida digna não têm alcançado boa parte da população. Embora os indicadores para a saúde tenham demonstrado alguma redução, como, por exemplo, a mortalidade infantil, há um grande número de mortes de mulheres que seriam evitadas, se houvesse acesso a serviços de saúde de qualidade, como assistência à gravidez, parto ou puerpério. Da mesma forma, o número de óbitos por doenças infecciosas e parasitárias apresentou um crescimento de 45.032 (quarenta e cinco mil e trinta e dois) casos em 2001, para 45.877 (quarenta e cinco mil, oitocentos e setenta e sete) em 2004, principalmente nas regiões menos desenvolvidas, o que demonstra a relação entre aquelas doenças e as condições de insalubridade e falta de acesso aos serviços de saúde, nas regiões mais carentes.

Embora sem dados estatísticos, são freqüentes as notícias, em âmbito nacional, no sentido de mortes em razão da espera de atendimento nas filas de hospitais e postos de saúde, falta de leitos, de equipamentos médico-hospitalares e

de remédios, número insuficiente de profissionais, como médicos, enfermeiros, atendentes, e uma gama de problemas vividos diariamente pela população, que depende da prestação de saúde pública. Por tudo isso, aqueles que são contra a gratuidade do sistema único de saúde não devem temer a sua utilização de quem dele não depende, pois, nesse estado de coisas, certamente a ele não se sujeitará o indivíduo que pode pagar pelo serviço na rede privada.

– Quanto à educação, o *status positivus libertatis* confere ao cidadão o direito subjetivo à educação fundamental, na conformidade do que consta expressamente do texto constitucional. Atualmente, o ensino fundamental obrigatório possui duração de nove anos, iniciando-se aos seis anos de idade<sup>8</sup>. A educação básica envolve os processos formativos do cidadão, que se desenvolvem na convivência da vida social, familiar e do trabalho.

Da educação depende o desenvolvimento de um país. É no exercício da cidadania consciente que se pode avançar na promoção de uma sociedade justa e igualitária. Os indicadores do radar social do IPEA, aqui parcialmente reproduzidos, trouxeram notícias de uma baixa escolaridade média, falta de qualidade da educação básica e um número elevado de analfabetos, entre outros índices alarmantes. Fácil concluir daí que as condições educacionais de vida digna ainda não se concretizaram para uma boa parcela da população brasileira.

– Quanto à assistência àqueles que dela necessitam, a questão não enfrenta menos problemas do que o tema da saúde. O que se pode exigir de prestação estatal em termos de assistência para manutenção das condições mínimas de vida digna? E de que forma o Estado atuaria no cumprimento de seu mister? Todas essas indagações já partem do pressuposto de que se está a falar da medida do mínimo existencial e não da realização maximizada dos direitos sociais amplamente previstos pela Constituição da República.

Barcellos (2002) sustenta que, fora as previsões já institucionalizadas pelo texto constitucional (artigo 203, V), como fornecimento mensal de um salário-mínimo para o idoso e o portador de deficiência, que não têm condições de prover à própria manutenção, o conteúdo da assistência aos desamparados é compreendido pelas condições mais elementares à subsistência humana: alimentação, vestuário e abrigo. Reconhece a autora que, sob qualquer forma que

---

<sup>8</sup> Conforme Lei nº. 9.394/1996, alterada pela Lei nº. 11.274/2006.

a inteligência política possa imaginar, é vital que os desamparados tenham onde obter socorro, seja através da prestação direta pelo Estado, seja de conveniados do Poder Público, de vales, possuindo papel relevante o Ministério Público na defesa dos interesses difusos, porque difícil imaginar alguém, que em total condição de desamparo, possa vir a pleitear o reconhecimento jurisdicional de um seu direito subjetivo.

No plano jurídico, após a Carta de 1988, a assistência social passou a deter um novo conceito, deixou de ser uma mera dádiva ou benevolência, para se tornar um instrumento de promoção da igualdade e inclusão social. Contando com sua Lei Orgânica (Lei nº. 8.742/93), a assistência social está voltada para uma política de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, aos portadores de deficiências, aos desamparados, enfim, a quem dela necessitar.

Como política não contributiva, a assistência social se realiza por meio de ações integradas de iniciativa pública, mas que podem contar com a participação da iniciativa privada, pautando-se pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento.

Não falta amparo constitucional e legal para que o Poder Público realize as políticas de assistência. O sucesso das medidas passa pela eleição, em local e tempo certos, de programas emergenciais, temporários ou contínuos, focalizados nas situações de carência e vulnerabilidade.

É de se reconhecer que, nas últimas duas décadas, a política de assistência social vem sofrendo mudanças de concepção que, embora com uma marcha lenta e insuficiente, de um modo geral, evolui para o destino da inclusão social<sup>9</sup>.

Importa ressaltar, ainda, que todas as políticas assistenciais, mesmo que emergenciais, não devem perder o foco sobre a inserção produtiva das famílias, fomentando as condições de emprego e qualificação para o trabalho, a fim de se evitar o que os especialistas apelidam de “efeito preguiça”, ou seja, o desestímulo ao trabalho em virtude da transferência de renda (CLEMENTE, 2008).

---

<sup>9</sup> Como exemplo de programa assistencial, o Bolsa Família do Governo Federal, resultado da unificação dos Programas de Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio-gás, segundo dados do IPEA, atendeu, no ano 2003, a 3.615.596 famílias, chegando a 10.965.810 em 2006, sendo que cerca de metade dos recursos foram destinados à região nordeste do país. Caracteriza-se por um programa condicionado, através do qual as famílias se comprometem a manter as crianças de seis a quinze anos com uma frequência escolar mínima de 85% e com a vacinação em dia, além de as mulheres gestantes realizarem o exame pré-natal. Mais detalhes, consultar o sítio do IPEA na internet. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default/jsp>>. Acesso em: 08 fev. 1008.

Por fim, registre-se que, tanto em sua face negativa, como positiva, o mínimo existencial reclama concretização. Embora o foco dessas linhas tenham sido as ações do Poder Público, enquanto houver pobreza, indigência, é do esforço da sociedade e de cada cidadão que depende a mudança para a efetivação das condições de vida digna. Não somente das políticas públicas sobrevive uma nação, mas da consciência do seu povo, da sua mobilização e do exercício de sua cidadania solidária.

## 8

### Conclusão

De todo o esforço empreendido, pode-se compilar as seguintes idéias e conclusões:

1) Não restam dúvidas quanto à natureza social do ser humano. É na interação com o seu semelhante e, através de sua razão, que ele desenvolve as suas habilidades, a sua capacidade criativa e a sua percepção do mundo. A pessoa humana nasce livre e igual em direitos e dignidade. Embora nem sempre assim considerada, é fim em si mesma, sujeita de direitos, independentemente de sua situação social. Entre os teóricos da atualidade, o valor essencial do ser humano e a sua dignidade são considerados axiomas universais.

2) Os ordenamentos jurídicos dos países, após a derrocada nazi-facista, empreenderam a positivação dos direitos humanos, elevando a dignidade da pessoa a um grau máximo, como princípio norteador das ações estatais, nos planos interno e internacional.

3) A Constituição Brasileira de 1988 não é diferente. Nessa, a dignidade humana é um princípio-fundamento. Ao lado dos direitos fundamentais, recheia de valores o ordenamento jurídico, numa concepção segundo a qual o Direito não mais se dissocia da ética. Adotando uma feição principiológica, a Carta Constitucional se mostra aberta para o tempo, incompleta, pronta para abrigar outros direitos ali não previstos, mas que decorrem do dinamismo e das transformações da humanidade.

4) No modelo de Estado Democrático de Direito, adotado no Brasil, o princípio da dignidade humana tem íntima relação com a cidadania, que compreende o exercício dos direitos de todas as dimensões. Sua fruição exige respeito à igualdade formal e material, à liberdade física e imaterial, e às condições mínimas de existência digna. Na cidadania, insere-se o direito do cidadão de ter respeitada a sua dignidade, seja pelo Estado, seja pelos particulares.

5) O princípio da dignidade humana irradia-se por todo o ordenamento jurídico, operando como critério de validade às relações entre o particular ou com o Estado e encontrando, nos direitos fundamentais, o meio de sua efetivação. Aquele princípio confere ao ser humano um direito subjetivo no que concerne ao

respeito à sua condição de pessoa, possibilitando a procura das medidas judiciais necessárias à sua efetivação e proteção, não se sujeitando, o mínimo existencial, ao princípio da reserva do possível.

6) A realização do princípio da dignidade humana perpassa pelo respeito aos *status negativus* e *positivus* do mínimo existencial. Aquele princípio não apenas exige a reverência à liberdade, mas, também, requer os recursos materiais necessários para garantir um mínimo de segurança social. O *status negativus* do mínimo existencial confere ao seu titular o direito subjetivo de não sofrer ingerência na esfera de sua incapacidade contributiva; o *status positivus* oferece ao sujeito a possibilidade de atendimento às condições mínimas para o exercício de suas liberdades. O mínimo existencial não é passível de ser mensurado quantitativamente, mas, qualitativamente, pois, em sua definição, é necessário incluir o elemento dignidade, ou seja, trata-se das condições mínimas necessárias à vida humana digna.

7) No aspecto relacionado ao *status negativus*, a ingerência tributária desmedida é instrumento de desrespeito ao mínimo existencial, quando ultrapassa a faixa mínima de capacidade contributiva do cidadão; no aspecto ligado ao *status positivus*, avilta o mínimo existencial a omissão do poder público, na prestação dos serviços essenciais ao exercício das liberdades.

8) No cenário brasileiro, a carga tributária, nesta e na década passada, vem crescendo a índices recordes e a sua distribuição é regressivamente distribuída, sacrificando os trabalhadores e as pessoas de baixa renda. A incidência primordial sobre o consumo é a marca da tributação brasileira e o imposto de renda avança sobre a parcela referente ao mínimo existencial, através do congelamento das parcelas de dedução. Apesar de toda a arrecadação advinda do tratamento tributário desigual, a realidade social brasileira demonstra uma situação de pobreza e indigência, mortalidade infantil, desemprego, insegurança urbana, níveis críticos de educação e de moradia e falta de saneamento básico.

9) A pesquisa demonstrou que, embora tenha havido alguns avanços ligados à prestação de serviços assistenciais, como os recentes programas governamentais, a sociedade brasileira vive um paradoxo: alta carga tributária sobre os pobres e trabalhadores, ao mesmo tempo em que o Estado não consegue cumprir eficazmente com a sua obrigação de garantir o mínimo existencial. Não é admissível, dentro do modelo constitucional brasileiro adotado, um ritmo elevado

de carga tributária, no sentido inverso ao rumo tomado pelas políticas sociais prestacionais, numa desproporção entre o sacrifício do contribuinte e a contraprestação dos serviços públicos essenciais.

As propostas apresentadas, para a mudança do quadro de desigualdade no Brasil, relacionam-se: quanto ao *status negativus* do mínimo existencial, com a correção da estrutura básica tributária, a observância dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva do cidadão e, ainda, respeito às imunidades tributárias nos campos da assistência social, no acesso à justiça, à saúde, à educação básica e na pequena propriedade; quanto ao *status positivus* do mínimo existencial, as propostas sugerem o atendimento eficiente da prestação pública de serviços de saúde, não somente preventiva, como curativa, educação básica, assistência social, acesso à justiça e tantos outros que forem necessários para se evitar o afrontamento à dignidade humana.

Todas essas medidas, e infindáveis outras que a criatividade humana for capaz de inventar, poderão surtir efeitos a curto, médio e longo prazos, no sentido do desenvolvimento do país. Haverá um tempo em que a miséria fará apenas parte da história e, assim, falar-se-á em uma “maximização do mínimo existencial”. Mas isso será tema para um outro debate.

## Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto *et. al.* Carga tributária global: estimativa para 2001. **Revista Informe-se** nº. 40, maio 2002. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/in\\_40.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/in_40.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.

ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. **Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

ALVES, Cleber Francisco. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: o enfoque da doutrina social da igreja**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 13.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

ANNONI, Danielle. O direito da democracia como requisito imprescindível ao exercício da cidadania. *In: \_\_\_\_\_* (Coord.). **Os Novos Conceitos do Novo Direito Internacional**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 93-108.

ARAÚJO, Érika. Carga tributária, evolução histórica: uma tendência crescente. **Revista Informe-se**, n. 29, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11.ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 3.ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 2. ed. São Paulo: 1972.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10.ed. Brasília: UNB, 1999.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Decreto-lei 399, de 30 abr. 1938. Aprova o regulamento para execução da lei 185, de 14 janeiro de 1936, que institui as comissões de salário mínimo. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/siscon/ExecutalPesquisaLegislacao.action>>.

\_\_\_\_\_. Lei 1 060, de 5 fev. 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 13 fev. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1060.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 5.172, 25 out. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 27 out. 1966. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 6.515, de 31 dez. 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 31 dez 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Lei6015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei6015.htm)>. Acesso em 10 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa, 05 out. 1988. **Diário da República Federativa do Brasil**, 06 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei 8.080, de 19 set. 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 20 set. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8090.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 8.906, de 4 jul. 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 5 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Lei8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei8906.htm)>. Acesso em: 07 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 9.051, de 18 de maio 1995. Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 19 maio 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9051.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 9.265, de 12 fev. 1996. Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 13 fev.1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9265.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9265.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 9.393, de 19 dez. 1996. Dispõe sobre o Imposto Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 20 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Lei9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei9393.htm)>. Acesso em> 10 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 9.934, de 20 dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm#art32](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm#art32)>. Acesso em: 07 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 8.742, de 7 dez. 1998. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 08 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Lei/L8742.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 42, de 19 de dez. 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 31 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Emendas/Emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Emendas/Emc/emc42.htm)>. Acesso em: 10 de jan 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 45 Argüinte: Partido da Social Democracia Brasileira/PSDB. Argüído: Presidente da República. Relator Ministro Celso de Mello. Distrito Federal, 29 abr. 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, de 5 maio 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_; MOREIRA, Vital. **A constituição da república portuguesa anotada**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1984. v.1.

CARRAZA, Roque Antônio. **ICMS**. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário: fundamentos constitucionais, análise dos impostos, incentivos à exportação, doutrina, prática e jurisprudência.** 12.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça contributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 1999.

CLEMENTE, Isabel. Efeito preguiça? Programas assistenciais podem ser eficientes contra a pobreza. Mas, na dose errada, eles geram milhões de dependentes. **Revista Eletrônica Época.** Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Época/0,,EDG74845-6009-427-,00.html>>. Acesso em: 09 fev. 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos.** Publicado na *web* em 1997. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em: 02 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONCEIÇÃO, Selma Regina de Souza Aragão. **Direitos humanos: do mundo antigo ao Brasil de todos.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva.** 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CUNHA, José Ricardo de. Direitos humanos numa perspectiva pós-moderna. *In:* DINIZ, Andréa; CUNHA, José Ricardo de; DUDLEY, Dayse (Coords.). **Direitos humanos, democracia e Senso de Justiça.** Rio de Janeiro: Litteris, 1999, p. 7-40.

DELGADO, José Augusto. A interpretação contemporânea do direito tributário e os princípios de valorização da dignidade humana e da cidadania. *In:* FISHER, Octavio Campos. (Coord.) **Tributos e direitos fundamentais.** São Paulo: Dialética, 2004, p. 151-173.

DERZI, Misabel Abreu Machado. O princípio da igualdade e o direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito Milton Campos** n.º. 1, v. 1, Belo Horizonte, 1994.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais – elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada.** 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

\_\_\_\_\_. **Democracia, constituição e princípios constitucionais: notas de reflexão crítica no âmbito do direito constitucional.** Publicado na *web* em 20 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 25 out. 2006.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**. 2.ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2000.

FERNANDES, Antônio José. **Relações internacionais contemporâneas**. Itajaí: Univali, 1998.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

GARCIA, Maria. “Mas, quais são os direitos fundamentais?” **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, nº. 39, abr-jun 2002, p. 115-123.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributo e solidariedade social. *In*: GREGO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

GOMES, Sergio Alves. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à educação. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº. 51, p. 53-100, abr.-jun./2005.

GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici. **A concepção dos direitos humanos: os direitos fundamentais no pensamento jurídico de Norberto Bobbio**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Everaldo%20T.%20Quilici%20Gonzales.pdf>>. Acesso em 30 out. 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica da ordem econômica**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. Justiça fiscal e mínimo existencial. *In*: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (orgs.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 99-114.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet; Pedro Scherer de Mello Aleixo. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da Dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 89-152.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1983.

\_\_\_\_\_. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

KLOEPFER, Michael. Vida e dignidade da pessoa humana. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 153-184.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LODI RIBEIRO, Ricardo. A evolução do princípio da capacidade contributiva e sua configuração no panorama constitucional atual. *In*: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; ARAGÃO, Alexandre dos Santos (*et al*). **Direito Constitucional Brasileiro**: Perspectivas e Controvérsias. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 463-500.

LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi. **Isenções tributárias**. São Paulo: Dialética, 1999.

MACEDO, Marco Antônio Ferreira. A positivação da justiça na CF/88 e o contratualismo constitucional rawlsiano como chave de sua justificação. *In*: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira. (Org.) **Princípios de Direito Financeiro e Tributário**: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de *et al*. **Tributação, distribuição de renda e pobreza**: uma análise dos impactos da carga tributária sobre alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras. Brasília: 2001. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_0804.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0804.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

MAURER, Beatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade**: ensaio de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 61-87.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOURA, Laércio Dias. **A dignidade da pessoa e os direitos humanos**: o ser humano num mundo em transformação. Bauru, SP: EDUSC, 2002.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. *In*: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 110-140.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 21.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 219, p. 237-251, jan./mar. 2000.

NOGARE, Pedro Dalle. **Humanismos e anti-humanismos**: introdução à antropologia filosófica. 11. ed., Petrópolis: Vozes, 1988.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

NUNES, Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Almir. **Curso de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e práxis histórica**. São Paulo: Ática, 1995.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a constituição brasileira de 1988. *In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica* n.º 2, vol. 1, Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2004, p. 79-100.

\_\_\_\_\_. Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas. *In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; ARAGÃO, Alexandre dos Santos (et al). Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 339-358.

PIRES, Adilson Rodrigues. O processo de inclusão social sob a ótica do direito tributário. *In: \_\_\_\_\_; TÔRRES, Heleno Taveira (Orgs.). Princípios de direito financeiro e tributário: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 75-98.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIBEIRO, Luís Antônio Cunha. Princípio constitucional da liberdade: a liberdade dos antigos, a liberdade dos modernos e a liberdade dos ainda mais modernos. *In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (Orgs). Os Princípios da Constituição de 1988*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 211-219.

RODRIGUES, Jefferson José. **Carga tributária sobre os salários**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/Estatísticas/default.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**: retórica e historicidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 61, p.91-125, jan.-mar./ 2007.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na constituição federal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, v.7, n. 32, p. 213-226, jul.-ago/2005.

SCHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos fundamentais: proteção e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**, n. 212, p. 89-94, abr.-jun./1998.

\_\_\_\_\_. O Estado Democrático de Direito. *In*: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; ARAGÃO, Alexandre dos Santos *et al.* **Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006a, p. 8-25.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2006b.

SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos sociais: leis orçamentárias como instrumento de implementação**. Curitiba: Juruá, 2007.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TOLLEDO, Moura. **Breve análise filosófica da pessoa humana: do período clássico ao contemporâneo**. Disponível em: <[http://filosofiacapital.org/artigos2007\\_2edicao/pessoahumana.pdf](http://filosofiacapital.org/artigos2007_2edicao/pessoahumana.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, jul.-set./1989.

\_\_\_\_\_. Justiça distributiva: social, política e fiscal. **Revista de Direito Tributário**, nº. 70, São Paulo, 1995, p. 27-39.

\_\_\_\_\_. A cidadania multidimensional na era dos direitos. *In*: \_\_\_\_ (Org.). **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 243-342.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário - Os direitos humanos e a tributação:** imunidades e isonomia. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional e tributário:** valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005b.

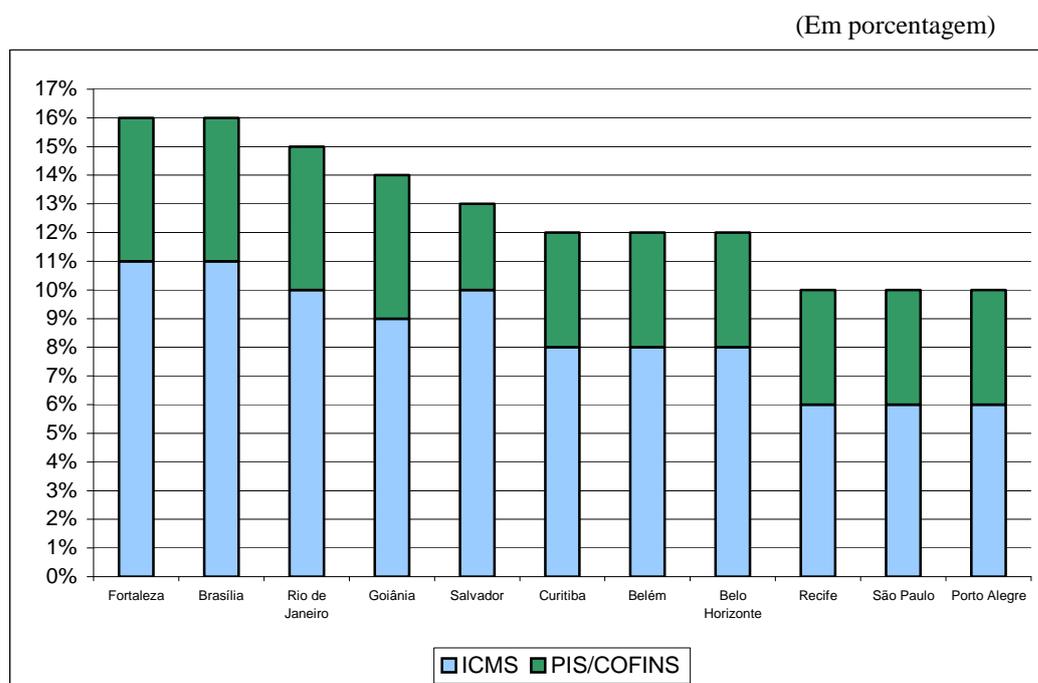
\_\_\_\_\_. **Curso de direito financeiro e tributário.** 13.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito financeiro e tributário:** os tributos na constituição. Rio de Janeiro: Renovar. 2007.

VARELA, Rolando Coto. O direito internacional dos direitos humanos. *In:* FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires; MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de (Coord.). **Direitos Humanos e Direito Internacional.** 1.ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 41-72.

**ANEXOS**

Gráfico 3: Carga de ICMS e PIS/COFINS sobre o Custo da Cesta de Produtos Alimentares nas Áreas Urbanas

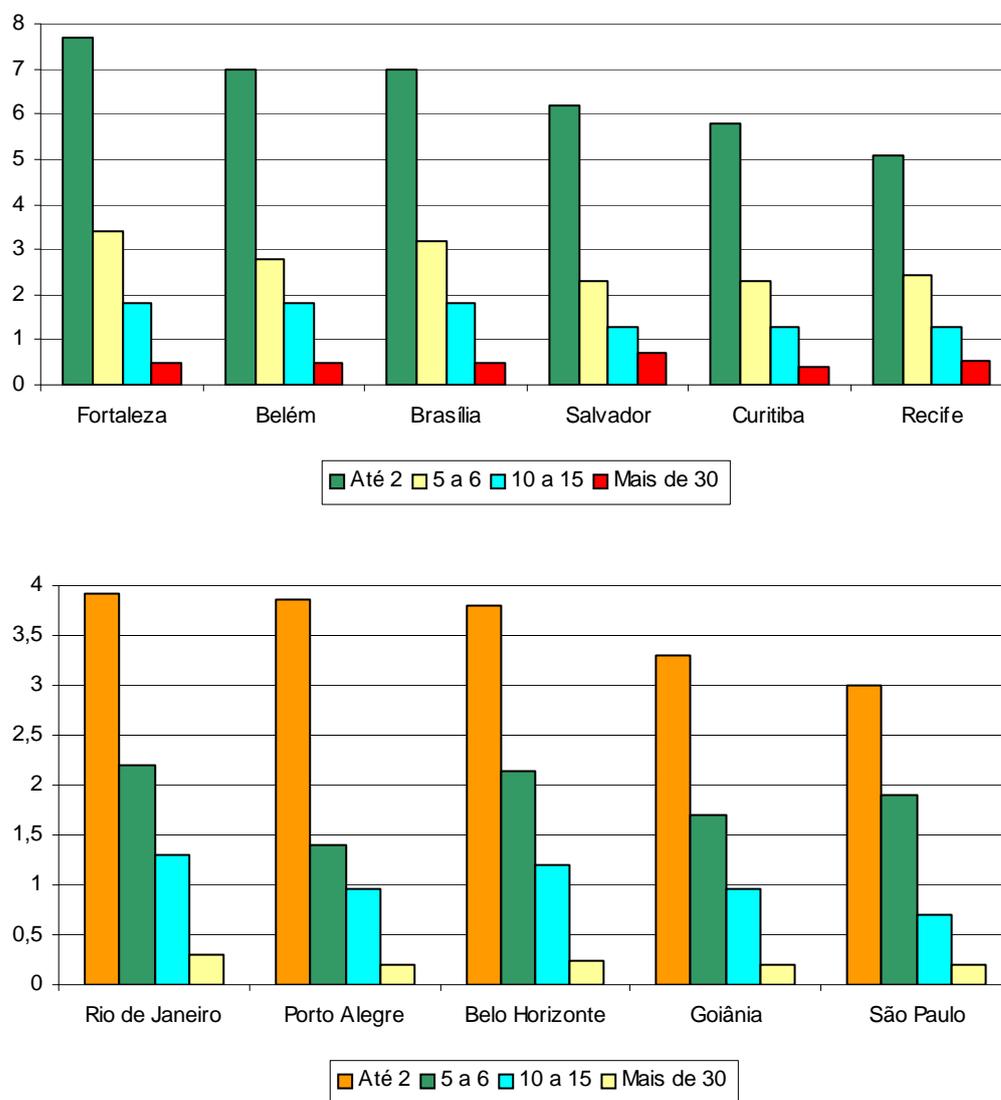


Fonte: Dados básicos POF/IBGE 1995-1996 e Secretarias da Fazenda.

Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_0804.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0804.pdf)>.

Acesso em: 10 jan. 2008

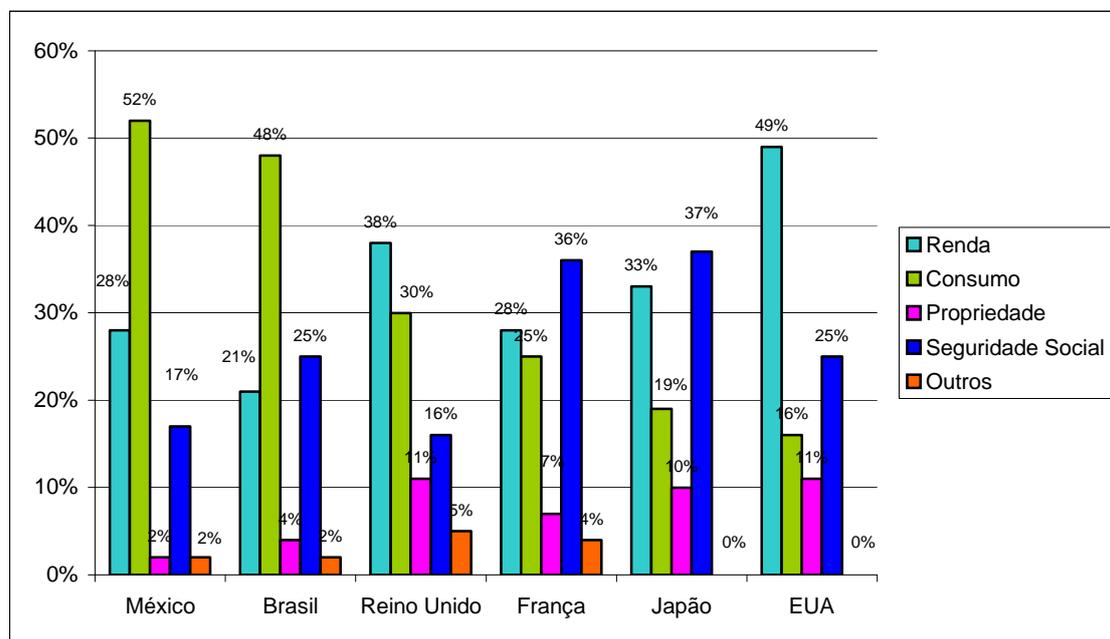
Gráfico 4: Peso da carga tributária de ICMS e PIS/Cofins da cesta de alimentos sobre a renda nos grandes centros urbanos por faixas de renda expressa em salários mínimos



Fonte: Dados básicos POF/IBGE 1995-1996 e Secretarias Estaduais da Fazenda.

Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_0804.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0804.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

Gráfico 5: Arrecadação tributária por tipo de tributo – países selecionados



Fonte: Coordenação Geral de Política Tributária da Secretaria de Receita Federal (Copat) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/estudo\\_tributario/IRPFnoBrasil.pdf](http://www.receita.fazenda.gov.br/estudo_tributario/IRPFnoBrasil.pdf)>.  
Acesso em: 10 jan. 2008.

Tabela 3: Limite de isenção do imposto de renda em salário mínimos

Ano (exercício)	Salário mínimo (SM) mensal R\$ (1) (a)	SM Corrigido pelo IPCA (b)	Limite isenção R\$ mensal (2) (c)	Limite de Isenção em SM (d) = (c)/(a)	Limite de isenção em SM, sem aumento real (e) = (c)/(b) (3)
1995	70,00	70,00	733,62	10,48	10,48
1996	100,00	81,50	900,00	9,00	11,04
1997	112,00	97,12	900,00	8,04	9,27
1998	120,00	105,46	900,00	7,50	8,53
1999	130,00	109,52	900,00	6,92	8,22
2000	136,00	116,45	900,00	6,62	7,73
2001	151,00	123,42	900,00	5,96	7,29
2002	180,00	131,68	1 058,00	5,88	8,03
2003	200,00	152,28	1 058,00	5,29	6,95
2004	240,00	161,84	1 058,00	4,41	6,54
2005	300,00	174,91	1 164,00	3,88	6,65

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Dieese

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Notas:

(1) Valores vigentes em 31 de dezembro de cada ano base. Os valores têm como fonte Dieese – Anuário dos Trabalhadores 2005.

(2) A tabela do Imposto de Renda no período de 1993 a 1995 tinha como limite de isenção o valor de 12.000 UFIRs. O valor foi convertido para R\$ multiplicado pela UFIR de 31/12/94 = 0,6618

(3) Limite de isenção em quantidades de salários mínimos, desconsiderando os aumentos reais.

Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10ano.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10ano.pdf)>.

Acesso em: 10 jan. 2008.

Nota: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tabela 4: Taxa de desemprego por Unidade da Federação – Pnad 2001 a 2004

Unidade da Federação	Ano				Var 2001-2004 em pontos percentuais
	2001	2002	2003	2004	
Rondônia	8,8	6,4	9,0	5,8	-3,2
Acre	7,7	5,5	7,4	8,8	1,4
Amazonas	10,1	12,1	15,4	12,0	-3,4
Roraima	8,8	5,1	11,3	10,1	-1,2
Pará	10,3	10,3	9,9	8,6	-1,3
Amapá	18,1	19,0	13,4	14,3	0,9
Tocantins	6,1	7,2	6,8	4,5	-2,3
Maranhão	7,7	5,9	6,6	7,2	0,6
Piauí	6,3	5,0	5,8	4,4	-1,4
Ceará	7,7	8,5	8,8	8,3	-0,5
Rio Grande do Norte	8,2	7,1	10,5	8,9	-1,6
Paraíba	8,5	8,1	10,0	9,5	-0,5
Pernambuco	10,8	10,5	11,5	11,9	0,4
Alagoas	11,9	9,1	8,0	10,0	2,0
Sergipe	12,4	9,9	9,2	10,7	1,5
Bahia	10,7	10,5	10,5	11,2	0,7
Minas Gerais	9,5	9,0	9,3	8,9	-0,4
Espírito Santo	9,1	9,8	9,5	7,5	-2,0
Rio de Janeiro	12,3	11,8	13,0	11,6	-1,4
São Paulo	11,1	11,4	12,4	11,2	-1,2
Paraná	7,9	7,0	7,2	6,2	-1,0
Santa Catarina	4,2	4,5	5,7	4,6	-1,1
Rio Grande do Sul	7,0	7,2	7,5	6,3	-1,2
Mato Grosso do Sul	8,5	7,6	8,0	6,9	-1,1
Mato Grosso	5,6	6,6	6,6	5,5	-1,1
Goiás	7,9	6,6	8,1	7,4	-0,7
Distrito Federal	14,3	14,0	13,6	14,2	0,6
Total	9,6	9,4	10,1	9,3	-0,8

Fonte: IBGE/Pnad, 2001 e 2004. Elaboração : DISOC/IPEA.

Obs. 1: Os cálculos para os estados da região norte excluíram a zona rural.

Obs. 2: excluíram-se também os trabalhadores com renda não declarada.

Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/2/livros/radar2006/01\\_trabalho.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/2/livros/radar2006/01_trabalho.pdf)>.

Acesso em: 10 jan. 2008

Nota: DISOC/IPEA (Diretoria de Estudos Sociais do IPEA)

Tabela 5: Número de pobres – Brasil e estados – 2001 a 2004

Discrição	Ano				Var 2001-2004 em pontos percentuais
	2001	2002	2003	2004	
Brasil	55 596 310	56 005 917	58 401 994	52 458 197	-3 138 113
Bahia	7 200 894	7 496 961	7 676 330	6 818 430	-382 464
São Paulo	5 738 714	6 202 663	6 660 709	5 988 165	249 451
Minas Gerais	5 837 021	5 825 102	5 946 043	5 190 387	-646 634
Ceará	4 308 420	4 330 016	4 440 421	4 358 877	50 457
Pernambuco	4 343 177	4 276 565	4 582 940	4 291 074	-52 103
Maranhão	3 605 965	3 697 646	3 773 379	3 498 109	-107 856
Rio de Janeiro	2 713 705	2 399 214	2 837 832	2 361 260	-352 445
Paraná	2 485 167	2 182 131	2 297 830	1 915 217	-569 950
Rio Grande do Sul	2 181 044	2 215 865	2 105 789	1 897 517	-283 527
Paraíba	2 063 707	1 956 637	1 951 503	1 894 524	-169 183
Pará	1 870 579	1 962 975	2 069 195	1 845 553	-25 026
Alagoas	1 807 016	1 864 988	1 921 189	1 780 626	-26 390
Piauí	1 687 628	1 740 369	1 750 912	1 689 607	1 979
Rio Grande do Norte	1 416 457	1 422 768	1 551 621	1 412 746	-3 711
Goiás	1 580 307	1 520 485	1 599 508	1 282 282	-298 025
Espírito Santo	1 115 575	1 016 410	1 055 562	913 448	-202 127
Amazonas	936 785	995 010	1 069 740	881 572	-55 213
Sergipe	934 360	923 249	940 488	839 539	-94 821
Santa Catarina	771 678	771 675	745 881	648 709	-122 969
Mato Grosso	765 120	790 445	847 945	644 753	-120 367
Mato Grosso do Sul	600 340	595 445	638 858	558 596	-41 744
Tocantins	550 321	604 259	608 700	507 402	-42 919
Distrito Federal	448 944	462 139	526 736	476 544	27 600
Rondônia	302 186	287 045	312 777	239 945	-62,241
Amapá	93 590	190 011	210 013	209 278	115 688
Acre	143 497	154 210	172 474	171 306	27 809
Roraima	94 113	121 634	107 619	142 731	48 618

Fonte: Elaboração Disoc/Ipea a partir de Pnad/IBGE.

Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/livros/radar2006/02\\_renda.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/livros/radar2006/02_renda.pdf)>.  
Acesso em: 10 jan. 2008

Tabela 6: Coeficiente de mortalidade infantil, por região e Unidade da Federação (UF) – 2001 a 2004

Discrição	Ano				Var 2001-2004 em pontos percentuais
	2001	2002	2003	2004	
Região Norte	27,8	27,0	26,2	25,6	-7,9
Rondônia	24,6	23,7	22,9	22,2	-9,9
Acre	34,4	33,2	32,2	31,2	-9,3
Amazonas	28,3	27,6	27,1	26,5	-6,4
Roraima	21,5	20,5	19,7	19,0	-11,5
Pará	28,0	27,1	26,3	25,5	-8,7
Amapá	25,2	24,5	23,9	23,3	-7,4
Tocantins	28,7	28,1	27,7	27,3	-5,1
Região Nordeste	39,2	37,2	35,5	33,9	-13,5
Maranhão	40,3	38,4	36,7	35,2	-12,8
Piauí	35,0	33,1	31,5	30,0	-14,3
Ceará	34,9	32,8	31,0	29,4	-15,5
Rio Grande do Norte	39,6	37,9	36,4	35,1	-11,4
Paraíba	42,9	40,9	39,2	37,6	-12,6
Pernambuco	42,6	40,7	39,1	37,6	-11,8
Alagoas	54,9	52,0	49,4	47,1	-14,2
Sergipe	37,6	36,3	35,2	34,3	-8,8
Bahia	35,4	33,5	31,8	30,3	-14,4
Região Sudeste	16,8	15,7	15,6	14,9	-11,3
Minas Gerais	16,2	15,0	14,8	14,1	-13,0
Espírito Santo	17,9	16,1	16,4	15,0	-15,9
Rio de Janeiro	18,2	17,9	17,7	17,2	-5,5
São Paulo	16,5	15,3	15,2	14,5	-12,2
Região Sul	16,4	16,0	15,8	15,0	-8,7
Paraná	17,5	16,8	16,5	15,5	-11,2
Santa Catarina	15,5	15,3	14,1	13,6	-12,2
Rio Grande do Sul	15,8	15,6	16,0	15,2	-3,8
Região Centro-Oeste	20,6	19,3	18,7	18,8	-9,0
Mato Grosso do Sul	24,0	20,3	20,1	21,3	-11,3
Mato Grosso	22,6	21,8	21,0	20,4	-9,7
Goiás	20,7	20,0	19,4	19,1	-8,0
Distrito Federal	15,2	13,6	13,3	13,9	-8,1
Total	25,6	24,3	23,6	22,5	-12,1

Fonte: MS/SUS\* e IBGE

\* MS (Ministério da Saúde); SUS (Sistema Único de Saúde)

Disponível: [http://www.ipea.gov.br/sites/2/livros/radar2006/02\\_saude.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/2/livros/radar2006/02_saude.pdf).

Acesso em: 10 jan. 2008

Tabela 7: Proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos sem saneamento básico adequado por unidade de federação – 2001 a 2004

Unidade da federação	Ano				Var 2001-2004 em pontos percentuais
	2001	2002	2003	2004	
Rondônia	77,3	78,8	83,7	79,9	2,7
Acre	75,6	70,9	67,7	73,3	-2,2
Amazonas	59,3	49,7	46,7	45,7	-13,6
Roraima	22,4	27,4	23,9	16,1	-6,4
Pará	67,6	65,4	65,7	62,4	-5,2
Amapá	58,2	68,4	91,9	89,3	31,1
Tocantins	84,6	77,8	79,8	65,9	-18,7
Maranhão	60,1	57,7	56,7	55,6	-4,4
Piauí	40,3	48,0	44,4	39,7	-0,5
Ceará	58,0	54,9	51,5	58,2	0,2
Rio Grande do Norte	35,2	52,5	41,3	40,4	5,2
Paraíba	46,8	43,4	49,1	36,8	-9,9
Pernambuco	54,3	58,6	53,2	55,0	0,7
Alagoas	70,8	75,8	80,7	83,7	12,9
Sergipe	23,7	29,7	33,9	19,9	-3,8
Bahia	41,9	36,7	38,3	38,4	-3,5
Minas Gerais	18,6	17,7	17,0	14,8	-3,8
Espírito Santo	30,9	20,9	22,1	16,4	-14,5
Rio de Janeiro	20,7	21,1	20,1	19,2	-1,5
São Paulo	8,0	7,0	6,8	7,5	-0,4
Paraná	35,0	34,0	29,1	27,0	-8,0
Santa Catarina	20,2	17,9	18,5	19,7	-0,5
Rio Grande do Sul	24,2	19,2	20,5	16,7	-7,4
Mato Grosso do Sul	78,7	81,6	83,8	88,4	9,6
Mato Grosso	61,1	52,7	48,8	59,9	-1,2
Goiás	63,0	65,6	62,2	65,5	2,5
Distrito Federal	11,0	8,8	8,5	7,5	-3,5
Brasil	30,9	30,0	29,2	28,7	-2,2

Fonte: Elaboração Disoc/IPEA a partir de microdados das Pnads/IBGE 2001 a 2004.

Disponível em : [http://www.ipea.gov.br/sit/livros/radar2006/02\\_moradia.pdf](http://www.ipea.gov.br/sit/livros/radar2006/02_moradia.pdf).

Acesso em: 10 jan. 2008